

Protesta Social y Derechos Humanos: Estándares Internacionales y Nacionales



PROTESTA SOCIAL Y DERECHOS HUMANOS: ESTÁNDARES INTERNACIONALES Y NACIONALES

Instituto Nacional de Derechos Humanos

Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos
Lorena Fries Monleón, Directora
Miguel Luis Amunátegui Monckeberg
José Aylwin Oyarzún
Carolina Carrera Ferrer
Consuelo Contreras Largo
Sebastián Donoso Rodríguez
Carlos Frontaura Rivera
Roberto Garretón Merino
Claudio González Urbina
Sergio Micco Aguayo
Manuel Núñez Poblete

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH)

Representante Regional para América del Sur
Amerigo Incalcaterra

Equipo de trabajo

ACNUDH

Anna Batalla Trilla (coordinación)
Jaime Vidal Melero
Camila Palacios Ryan
Rébecca Steward

INDH

Rodrigo Bustos Bottai (coordinación)
Patricia Rada Salazar
Consuelo Gil Bessolo
Daniela Ortega Allan
Leonardo Urrutia Álvarez

Edición de textos

Eliana Largo Vera

Diseño y diagramación

Michèle Leighton Palma

Impresión

Maval

ISBN: 978-956-9025-67-9

Registro de propiedad intelectual: 248.955

Primera edición

1.000 ejemplares
Santiago de Chile
Diciembre de 2014

ÍNDICE

Prólogo	11
I. INTRODUCCIÓN	15
II. REGULACIÓN INTERNACIONAL SOBRE EL DERECHO A LA PROTESTA	25
I. Derecho a la libertad de reunión pacífica	25
Instrumentos normativos	25
A. Sistema Universal	25
Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 20).	25
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 21).	25
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (artículo 5).	26
Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 15).	26
B. Sistema Interamericano	26
Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo XXI).	26
Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 15).	27
Otros Instrumentos relacionados con el derecho a la libertad de reunión.	27
Consejo de Derechos Humanos. La promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas, A/HRC/25/38, 24 de marzo de 2014.	27
Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, A/HRC/20/27, 21 de mayo de 2012.	34
Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, A/HRC/23/39, 24 de abril de 2013.	50
Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, A/68/299, 7 de agosto de 2013.	61
Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, A/HRC/26/29, 14 de abril de 2014.	75

Declaración de la Alta Comisionada contenida en informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, seminario 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/25/32, 29 de enero de 2014. 92

Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las américas, 2011. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 106

2. Derecho a la libertad de opinión y de expresión 111

Instrumentos Normativos 111

A. Sistema Universal 111

Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 19). 111

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 19). 111

Comité de Derechos Humanos, Observación General 34 sobre Artículo 19 (Libertad de opinión y libertad de expresión), 2011, CCPR/C/GC/34. 111

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (artículo 5). 124

Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 12 y 13). 124

Comité de los Derechos del Niño, Observación General 12 sobre el derecho del niño a ser escuchado, CRC/C/GC/12, 20 De Julio De 2009. 125

Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (artículo 13). 132

Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (artículo 21) 133

B. Sistema Interamericano 134

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo IV). 134

Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 13). 134

Carta Democrática Interamericana (artículo 4). 135

Carta Social de las Américas (Asamblea General OEA) (artículo 30). 135

Otros documentos relacionados con el derecho a la libertad de opinión y expresión 135

Consejo de Derechos Humanos. El derecho a la libertad de opinión y de expresión, A/HRC/RES/12/16, 2 de octubre de 2009 135

Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Frank la Rue, A/HRC/14/23, 20 de abril de 2010	141
Opinión Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos-OC 5/85 “La Colegiación Obligatoria de Periodistas”	162
Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión (CIDH)	172
Agenda hemisférica para la defensa de la libertad de expresión. Relatoría especial para la libertad de expresión. Comisión Interamericana de Derechos Humanos.	175
Comunicado conjunto del Relator Especial de las Naciones Unidas para la protección y promoción del derecho a la libertad de opinión y de expresión y relatora especial para la libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA. R65/13.	185
3. Derecho a la vida	188
Instrumentos Normativos	188
A. Sistema Universal	188
Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 3).	188
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 6).	188
Comité de Derechos Humanos, Observación General 6 sobre Artículo 6 (Derecho a la Vida), 1984.	188
Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 6).	189
Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (artículo 9).	189
Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (artículo 10).	189
B.Sistema Interamericano	190
Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo I).	190
Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 4).	190
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer. “Convención de Belém Do Pará” (artículo 4).	190
Otros Instrumentos	190
Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, A/HRC/26/36, 1 de abril de 2014.	190

Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas. Comisión Interamericana de Derechos Humanos.	212
4. Uso de la fuerza	221
Instrumentos Normativos	221
A. Sistema Universal	221
Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (artículos 1 a 8).	221
Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (artículos 1 a 26).	227
B. Sistema Interamericano	233
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer. “Convención de Belém Do Pará” (artículos 1, 2, 7,8).	233
Otros Instrumentos	235
Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas. Comisión Interamericana de Derechos Humanos.	235
Informe del Comité Jurídico Interamericano. Guía para la regulación del uso de la fuerza y la protección de las personas en situaciones de violencia interna que no alcanzan el umbral del conflicto armado.	240
5. Tortura y malos tratos	276
Instrumentos Normativos	276
A. Sistema Universal	276
Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 5).	276
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 7 y 10).	276
Comité De Derechos Humanos, Observación General 20 Sobre Artículo 7 (Prohibición de la Tortura u otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes), 1992.	277
Convención Contra la Tortura u otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (artículo 1 a 16).	280
Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 37).	285

Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (artículos 10 y 17).	285
Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (artículo 15 y 17).	286
Declaración y Programa de Acción de Viena.	286
Principios Relativos a la Investigación y Documentación Eficaces de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (principios 1 a 6).	288
B. Sistema Interamericano	291
Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículos I y XI).	291
Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 5).	291
Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (artículos 1 al 12).	292
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. “Convención de Belem Do Para” (artículos 1,4, 6, 7).	295
6. Garantías de detención	297
Instrumentos Normativos	297
A. Sistema Universal	297
Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 9).	297
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 9).	297
Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (artículo 16).	298
Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (artículo 14).	299
B. Sistema Interamericano	300
Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo XVIII, XXV, XXVI).	300
Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 7 y 25).	300
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra La Mujer. “Convención De Belém Do Pará” (artículo 4).	302
Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas (CIDH).	302
Otros Instrumentos	306
Justicia juvenil y derechos humanos en las Américas. Relatoría sobre los derechos de la niñez. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. CIDH.	306

7. Protección de defensores y defensoras de derechos humanos	312
Instrumentos Normativos	312
A. Sistema Universal	312
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 , Adoptada Por Resolución 53/144 de la Asamblea (artículos I a 20).	312
Otros Instrumentos	320
Informe a la Asamblea General presentado por la Sra. Hina jilani, Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los defensores de los derechos humanos, A/62/225 de 2007 sobre el derecho a la protesta en el contexto del derecho a la libertad de reunión pacífica.	320
AG/RES (XXIX-O/99) “Defensores de los Derechos Humanos en las Américas” Apoyo a las tareas que desarrollan las personas, grupos y organizaciones de la sociedad civil para la promoción y protección de los derechos humanos en las Américas. (Resolución aprobada en la primera sesión plenaria, celebrada el 7 de junio de 1999)	338
Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas, 2011. Comisión Interamericana de Derechos Humanos.	341
III. REGULACIÓN NACIONAL CHILENA SOBRE EL DERECHO A LA PROTESTA	359
Constitución Política de la República	359
Ley Orgánica Constitucional de los Estados de Excepción (18.415)	363
Decreto Supremo 1.086 (16 de Septiembre de 1983)	369
Dictamen No. 78.143. Contraloría General de la República (14-XII-2011)	371
Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas, 2011. Comisión Interamericana de Derechos Humanos.	374

PRÓLOGO

A lo largo de la historia las protestas sociales han sido motores de importantes cambios. La denegación de derechos, tanto civiles y políticos como económicos, sociales y culturales, ha dado origen a diversos movimientos de protesta, los que han promovido la caída de dictaduras, el voto universal, el fin de la esclavitud, el fin del *apartheid* y la reparación a víctimas, entre otros muchos logros.

En los últimos años, la humanidad ha sido testigo de cómo en todas las regiones del mundo miles de personas han salido a las calles y levantado la voz para expresar su disconformidad con el orden político o social establecido, para reclamar a sus gobiernos el cumplimiento de las promesas electorales y exigir que los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales sean una realidad para todos y todas. Esto sin duda es un llamado de atención a los gobiernos, pues ya no basta con garantizar el libre ejercicio del derecho al sufragio. La ciudadanía, cada vez más consciente de sus derechos, demanda un permanente diálogo con sus autoridades electas y una efectiva participación ciudadana en los asuntos públicos.

Actualmente, como señalara la ex Alta Comisionada Navi Pillay, las manifestaciones están mejor organizadas y son más innovadoras que nunca, gracias a la ayuda de nuevos medios de comunicación, incluidas las redes sociales, que han mostrado al mundo entero las reivindicaciones de los y las manifestantes y crean conciencia acerca de las causas subyacentes a sus reclamos. Lamentablemente, en muchos casos las manifestaciones pacíficas han sido reprimidas mediante un uso excesivo e indiscriminado de la fuerza, detenciones arbitrarias, desapariciones forzadas, torturas e incluso ejecuciones sumarias o extrajudiciales. Ha habido asimismo una tendencia de los Estados a promulgar leyes que, en nombre del orden o seguridad públicos, limitan indebidamente el ejercicio del derecho a manifestarse, lo penalizan duramente y las personas que ejercen sus derechos son procesadas y sometidas a juicios sin las debidas garantías procesales.

En América Latina se han marcado tendencias preocupantes, exacerbadas por una debilidad institucional y una tradición represiva de las fuerzas del orden y seguridad. Predomina una percepción de las reivindicaciones ciudadanas como amenazas a la autoridad del Estado, con el consiguiente enfoque en contener y disuadir las protestas, ofreciendo una respuesta policial a un problema social. A su vez, se percibe el ejercicio de la protesta como contrapunto a la seguridad ciudadana -especialmente por la posibilidad que en el contexto de las manifestaciones se cometan actos delictivos que afecten a la integridad física de las personas o a la propiedad pública y privada-; y por tanto, insisten en reportar actos de violencia -a menudo, aislados e inconexos- que han surgido en algunas protestas para justificar discursos populistas y políticas de “mano dura”.

Si bien es cierto que el Estado tiene el deber de garantizar la seguridad ciudadana y el orden público, debe hacerlo respetando los derechos de las personas, entre los que se encuentra el derecho a manifestarse pacíficamente.

Cuando la respuesta policial consiste en el uso de la fuerza de forma desproporcionada y no focalizada, sin atender a la magnitud de los desórdenes que se trata de controlar, y sin distinguir a las personas que provocan estos incidentes de manifestantes pacíficos; se vulneran los compromisos internacionales asumidos por los Estados en materia de derechos humanos.

Otro elemento inquietante es la promulgación de leyes cuyo objeto es restringir el legítimo ejercicio del derecho a la protesta, leyes que amplían la definición de delitos de desorden público -o que incluso los equipara a actos de terrorismo-, y otras iniciativas que extienden el margen de actuación de las fuerzas policiales, además de las que permiten la detención de manifestantes por el solo hecho de cubrir sus rostros. Se recuerda que los Estados deben garantizar que la legislación nacional cumpla con las normas internacionales de derechos humanos, y en el caso de existir restricciones estas deben ser excepcionales y necesarias para la protección de la sociedad en general. Si bien el Estado tiene la responsabilidad de garantizar la seguridad pública mediante un marco legislativo adecuado, esto no debe impedir ni disuadir el ejercicio legítimo del derecho a manifestarse y protestar.

Aprovechamos la instancia para hacer un llamado a los Estados a entablar un diálogo abierto e incluyente al afrontar el fenómeno de la protesta, compatibilizando el ejercicio del derecho a manifestarse con la prevención de situaciones de violencia, en pleno respeto a los estándares internacionales de derechos humanos.

La experiencia ha demostrado que las peores tormentas políticas ocurren cuando los gobiernos intentan reprimir estos derechos, ya que la represión promueve la frustración

y alimenta la violencia. En una región con altísimos niveles de desigualdad y un pasado no tan lejano de abusos graves y sistemáticos de derechos humanos, es imperioso para las autoridades nacionales privilegiar el diálogo.

En este contexto, destacamos la necesidad de asegurar la plena rendición de cuentas por los abusos y las violaciones de los derechos humanos cometidos en el contexto de manifestaciones pacíficas. Los Estados deben investigar y sancionar cualquier caso de muerte o lesiones provocadas durante manifestaciones, incluidas las que sean resultado de disparos de armas de fuego o del uso de armas no letales por parte de funcionarios de las fuerzas del orden. Por otro lado, es fundamental que las personas y grupos que se manifiestan se abstengan de recurrir a la violencia, para que ambas partes puedan establecer un diálogo constructivo y sostenible. La violencia, de ninguna manera, es el medio para reivindicar derechos.

No cabe sino concluir que, cuando el derecho a la protesta pacífica es protegido y ejercido de forma adecuada, es una herramienta poderosa para promover el diálogo, el pluralismo, la tolerancia y la participación cívica. Los seres humanos necesitan reunirse y expresarse, trabajar juntos por el bien común, hacer a sus líderes responsables y pedirles rendición de cuentas. Estos derechos como tales no fomentan la violencia. Por el contrario, nos resguardan de ella. Ignorar las reivindicaciones ya no es una opción. Es hora de escucharlas, tenerlas en cuenta y avanzar hacia la sociedad de derechos que se ha prometido construir.

En esta publicación conjunta, la Oficina Regional para América del Sur del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y el Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile (INDH), ofrecen una recopilación y sistematización de los estándares a nivel internacional, regional y nacional (para Chile) aplicables al ejercicio de la protesta social. Esta compilación, que esperamos sirva como guía o marco de referencia para los Estados en la regulación de la protesta y su actuación frente a la misma, refleja los criterios establecidos por la normativa internacional, y cómo estos han sido desarrollados e interpretados por los mecanismos internacionales y regionales de Derechos Humanos. Esperamos que pueda ser también de utilidad en la labor de vigilancia del ejercicio del derecho a la protesta, y para la ciudadanía en general, como herramienta de difusión de los derechos humanos.

I. INTRODUCCIÓN

En virtud de sus mandatos de promoción y protección de los derechos humanos, el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) y la Oficina Regional para América del Sur del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH)¹ presentan esta compilación de los principales estándares nacionales e internacionales relacionados con el ejercicio del derecho a la protesta social.

El derecho a la protesta social es una conjugación que se desprende del derecho a la libertad de expresión y del derecho a reunión², ambos reconocidos en una serie de tratados internacionales de derechos humanos, tanto del sistema universal como interamericano de protección de los derechos humanos. Asimismo, los órganos encargados de la interpretación y seguimiento al cumplimiento de dichos instrumentos se han preocupado de desarrollar el sentido y alcance del derecho a la protesta, tal como se evidencia en los documentos recopilados para este texto.

Se incorporan también al presente documento aquellos estándares internacionales en derechos humanos relacionados con las reacciones que puede tener un Estado ante las protestas sociales, como el uso excesivo de la fuerza, las detenciones arbitrarias y la tortura y malos tratos, en tanto afectan directamente a derechos reconocidos en los tratados internacionales de derechos humanos.

La publicación recoge tanto las disposiciones normativas contenidas en los tratados y otros instrumentos internacionales de derechos humanos, como interpretaciones de estas disposiciones normativas contenidas en Observaciones Generales, Resoluciones, Opiniones

1. El mandato de ACNUDH se extiende a los países de Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela.

2. Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2005, Volumen II, *Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión*, OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 7, 27 de febrero de 2006, página 131, párr. 8.

Consultivas e informes de Relatorías y Relatores Especiales. En el caso chileno, en armonía con lo establecido en el artículo 5° inciso segundo de la Constitución Política de la República, los estándares contenidos en los tratados forman parte del marco de juridicidad que deben respetar los órganos estatales, conforme a lo señalado en los artículos 6° y 7° de nuestro texto constitucional. Los demás instrumentos, si bien no constituyen una fuente directa de obligaciones para el Estado chileno, ayudan a entender la forma en que los estándares contenidos en los tratados deben aplicarse en nuestro país.

La ratificación de un tratado por parte de un Estado genera para dicho Estado dos obligaciones principales: la obligación de respetar y la obligación de garantizar los derechos ahí consagrados. La Corte Interamericana ha establecido al respecto que *“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”*³. En otras palabras, lo que la obligación de respetar exige es una abstención por parte del Estado, es decir, no debe violar los derechos humanos.

En relación con la obligación de garantía, la Corte ha señalado que *“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. Como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos”*⁴. A diferencia de lo que sucede con la obligación de respetar, la obligación de garantizar *“exige al Estado emprender las acciones necesarias para asegurar que todas las personas sujetas a la jurisdicción del Estado estén en condiciones de ejercerlos y de gozarlos”*⁵.

Uno de los principales desafíos que tienen los Estados es lograr la plena armonía entre las normas del ordenamiento jurídico interno con las normas contenidas en los tratados

3. Corte IDH. 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

4. Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 166.

5. Medina, C. La Convención Americana: Teoría y Jurisprudencia. Vida, integridad personal, libertad personal, debido proceso y recurso judicial. Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad de Chile. Diciembre 2003.

internacionales ratificados por los Estados. Ello es un requisito para el efectivo cumplimiento de la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales. Por ello, en esta publicación se incluyen aquellas normas que regulan en Chile el derecho a la protesta, así como también la libertad de expresión y el derecho a reunión. En relación a este último, la regulación de la protesta ha sido cuestionada por no cumplir con los estándares internacionales a los cuales el Estado voluntariamente se ha sometido. Es así como la regulación del derecho de reunión en Chile no cumple con el requisito establecido en los estándares internacionales respecto a que las eventuales restricciones estén establecidas por ley. En efecto, la normativa que regula el ejercicio del derecho de reunión en lugares de uso público es solamente un decreto -Decreto 1086, de 16 de septiembre de 1983-. Por otro lado, el decreto citado establece requisitos para la presentación a la autoridad del aviso previo que en la práctica lo convierten en una solicitud de autorización, quedando incluso facultada la Intendencia o Gobernación para “no autorizar” en determinados casos las reuniones en lugares de uso público.

El INDH y ACNUDH buscan, a través de esta publicación, ser un aporte para enriquecer y acercar el trabajo de quienes se desempeñan en diversas instituciones públicas a dichos compromisos internacionales, con el fin de fomentar la protección y promoción de los derechos humanos por parte de los poderes del Estado. También pretende ser una herramienta útil para las organizaciones de la sociedad civil, que desde sus ámbitos respectivos monitorean o promueven el ejercicio del derecho a la protesta social. Finalmente, esta publicación busca ser una guía para que todas las personas que ejercen el derecho a la protesta puedan estar mejor informadas sobre el alcance y garantías de sus derechos.

Estructura de la compilación

Esta publicación está compuesta por dos partes principales. La primera parte se refiere a la regulación internacional del derecho a protesta y a su vez está dividida en 7 capítulos temáticos asociados a derechos relacionados con el ejercicio de la protesta social: derecho de reunión pacífica, libertad de opinión y expresión, derecho a la vida, uso de la fuerza, tortura y malos tratos, garantías de la detención y protección de defensores y defensoras de derechos humanos.

Cada uno de los capítulos temáticos contiene un apartado con los instrumentos normativos del Sistema Universal de protección de los Derechos Humanos, seguidos por los instrumentos normativos correspondientes al Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Se incluyen en los instrumentos normativos tanto los tratados internacionales de derechos humanos como otros textos normativos que regulan los derechos referidos, así como las

Observaciones Generales de los Órganos de Tratados de las Naciones Unidas, que son la interpretación autorizada sobre las disposiciones de los tratados internacionales. El segundo apartado contiene otros documentos que, si bien no tienen un contenido propiamente normativo, constituyen posicionamientos de la comunidad internacional sobre un tema o interpretaciones por mecanismos de expertos internacionales, que contribuyen a orientar el actuar de los Estados. Se incluyen en este apartado las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos y la Asamblea General de las Naciones Unidas, opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, informes de Procedimientos Especiales del Consejo de Derechos Humanos, informes del ACNUDH e informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y Relatorías de la Comisión.

La segunda parte de esta publicación aborda la normativa nacional chilena en torno al derecho a la protesta. En esta parte se incorpora la normativa de rango constitucional aplicable, el decreto supremo que regula la materia, y algunos documentos que permiten comprender su ámbito de aplicación e interpretación.

Es importante señalar que los tratados, declaraciones y documentos incorporados en la publicación han sido parcialmente reproducidos, considerando solo aquellas partes más relevantes para el tema tratado.

Las siguientes Declaraciones se incluyen en este texto:

i) Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

Parte del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, esta Declaración fue adoptada en 1948 como instrumento fundacional y universal del Sistema de Protección de Personas de la Organización de Estados Americanos (OEA). Es un instrumento general que contempla un catálogo amplio de derechos no solo civiles y políticos, sino también económicos, sociales y culturales. Este catálogo está cautelado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Además, la Declaración Americana constituye un instrumento interpretativo de las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, según lo establece el artículo 29 de dicha Convención.

ii) Declaración Universal de Derechos Humanos

Es el instrumento fundacional del Sistema Universal de Derechos Humanos, anclado en la Organización de Naciones Unidas, adoptado solo unos meses después de la Declaración

Americana, en 1948. Al igual que el instrumento anterior, contiene un catálogo amplio de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

Su importancia radica principalmente en ser un hito histórico en la construcción de un orden internacional de protección de personas que hasta hoy, no solo sigue manteniendo su vigencia, sino que se considera una norma imperativa del derecho internacional o norma de *ius cogens*. También es necesario destacar que los derechos cautelados en esta Declaración sirvieron de base para la creación de numerosos tratados internacionales del Sistema Universal, como son el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

A continuación se mencionan los tratados internacionales incluidos en esta publicación:

I. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Este Pacto, junto con la Declaración Universal, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y sus protocolos facultativos respectivos, constituyen lo que se conoce como la “Carta Internacional de Derechos Humanos”, que es un cuerpo base compuesto por instrumentos generales de derechos humanos en el marco del Sistema Universal.

Este es un tratado internacional parte del Sistema Universal, de contenido general orientado a derechos civiles y políticos; fue ratificado por el Estado de Chile en 1972. El cumplimiento del Pacto está supervisado por el Comité de Derechos Humanos que, entre otras facultades, dicta Observaciones Generales sobre el contenido del Pacto, examina informes de Estado adoptando Observaciones Finales, y examina quejas individuales o interestatales sobre violaciones del Pacto por los Estados Parte.

2. Convención Americana sobre Derechos Humanos

La Convención Americana es el instrumento central del Sistema Interamericano de Derechos Humanos; contempla tanto un catálogo general de derechos como el diseño de la institucionalidad de protección constituido por la Comisión Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La Comisión Interamericana puede emitir informes de país o temáticos sobre derechos humanos, además de lo plasmado en el Informe Anual de la Comisión. Junto con lo anterior, la Comisión conoce de peticiones individuales, medidas cautelares, convoca audiencias temáticas, realiza visitas *in loco* o emite comunicados públicos con bastante frecuencia.

A su vez, la Corte Interamericana dicta sentencias de obligatorio cumplimiento, medidas provisionales y opiniones consultivas.

La Convención fue suscrita en la ciudad de San José, en Costa Rica, en el año 1969, y entró en vigencia el 18 de julio de 1978.

3. Convención sobre los Derechos del Niño

Enmarcado en el Sistema Universal de Derechos Humanos, este tratado se refiere a la posibilidad de que niñas y niños puedan gozar y ejercer sus derechos. Aunque es un instrumento específico dirigido a la niñez, los derechos que contempla son de carácter general, incluyendo derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. La Convención establece un órgano de control o vigilancia, el Comité de los derechos del niño, encargado de dictar observaciones generales, examinar informes de Estado, examinar quejas individuales e interestatales por violaciones de los derechos contenidos en la Convención.

4. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer

Conocida también como “Convención de Belém do Pará”, este tratado constituye el principal instrumento sobre los derechos de las mujeres a nivel del Sistema Interamericano. Se orienta a un aspecto central de la discriminación contra la mujer, esto es, las diversas formas de violencia de la que es víctima.

El artículo 7 de esta Convención se encuentra cautelado por los órganos interamericanos, es decir, por la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de la misma forma que se cautelan los derechos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La Convención fue aprobada por la Asamblea Nacional de Naciones Unidas en 1989 y entró en vigor en 1990.

5. Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial

Anclado en el Sistema Universal de Derechos Humanos, este tratado fue adoptado incluso antes que los Pactos Internacionales, obedeciendo a la necesidad de la época de reforzar las medidas contra la discriminación en base a raza, color, linaje, origen nacional o étnico.

Es un instrumento específico y cuenta con su propio órgano de vigilancia llamado Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial que, al igual que todos los correspondientes a la institucionalidad de supervisión de tratados, dicta observaciones sobre la aplicación de la Convención, examina informes de Estado y quejas individuales e interestatales por violaciones de derechos contenidos en la Convención. Asimismo, el Comité tiene un procedimiento de alerta temprana para prevenir que escalen violaciones de derechos contenidos en la Convención. En virtud de este procedimiento, puede emitir decisiones, cartas o comunicados públicos.

La Convención fue aprobada por la Asamblea Nacional de Naciones Unidas en 1965 y entró en vigor en 1969.

6. Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares

Instrumento de derechos humanos adoptado en 1990, en el contexto del Sistema Universal, busca ofrecer una protección reforzada al grupo en situación de vulnerabilidad constituido por trabajadores y trabajadoras migrantes y sus familiares. Este tratado cuenta con la tutela del Comité de protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares como órgano encargado de velar por su cumplimiento y adecuada interpretación de sus preceptos. El Comité puede adoptar Observaciones Generales sobre las disposiciones de la Convención, examinar informes de Estado y quejas individuales e interestatales por violaciones de derechos contenidos en la Convención.

La Convención fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1990 y entró en vigor en 2003.

7. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

Este tratado es uno de los más recientes adoptados en el seno del Sistema Universal de Derechos Humanos. Cuenta con un órgano de vigilancia, el Comité de los derechos de las personas con discapacidad, que puede adoptar Observaciones Generales sobre las disposiciones de la Convención, examinar informes de Estados y quejas individuales y entre Estados por violaciones de derechos contenidos en la Convención. Asimismo, el Comité puede realizar investigaciones sobre violaciones graves o sistemáticas de la Convención, que pueden incluir una visita al país en cuestión.

La Convención fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2006 y entró en vigor en 2008.

8. Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes

Esta Convención regula detenidamente las obligaciones de los Estados en materia de tortura, ofreciendo una definición universalmente aceptada de dicha grave violación de los derechos humanos. La Convención establece como órgano de supervisión el Comité contra la tortura, quien puede adoptar Observaciones Generales sobre las disposiciones de la Convención, examinar informes de Estados y quejas individuales e interestatales. Asimismo, el Comité puede realizar visitas de investigación cuando recibiere información fiable sobre una práctica sistemática de la tortura en un Estado Parte.

La Convención fue adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1984 y entró en vigor en 1987.

9. Carta Democrática Interamericana

Este instrumento tiene como objetivo fortalecer y preservar las instituciones que resguardan la democracia en los Estados de las Américas, en este sentido define y establece los elementos esenciales de la democracia. Fue adoptada por la Asamblea General de la OEA el 11 de septiembre de 2011, en la ciudad de Lima.

10. Carta Social de las Américas

Esta Carta fue adoptada el 4 de junio de 2012, en el contexto de la segunda sesión plenaria de la XLIII Asamblea de la Organización de los Estados Americanos (OEA), la cual se sostuvo en Cochabamba, Bolivia. Su sentido está relacionado con la justicia social, su necesaria interacción con la democracia y con el respeto de los derechos y libertades de las personas.

Observaciones, Recomendaciones Generales y Opiniones Consultivas

Se incluye también una selección de las Observaciones Generales o Recomendaciones Generales de los Órganos de Tratado del Sistema Universal, además de opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Asimismo, recoge lo señalado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en esta materia.

Sobre las observaciones o recomendaciones generales, en palabras de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, estos *“abarcan una amplia gama de temas, desde la interpretación general de las disposiciones sustantivas, como el derecho a la vida o el derecho a una alimentación adecuada, hasta una orientación general sobre la información que debería suministrarse en los informes de los Estados en*

*relación con artículos concretos de los tratados. En las observaciones generales se han tratado también cuestiones intersectoriales más amplias, como la función de las instituciones nacionales de derechos humanos, los derechos de las personas con discapacidad, la violencia contra la mujer y los derechos de las minorías*⁶. Las Observaciones Generales sirven de guía interpretativa sobre el contenido de los derechos reconocidos en los tratados internacionales, recogiendo las interpretaciones de los Comités a través de los dictámenes y Observaciones finales, y actualizando el sentido de las disposiciones de los tratados.

Con respecto a las Opiniones Consultivas⁷ de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que *"1. Los Estados miembros de la Organización podrán consultar a la Corte acerca de la interpretación de esta Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos. Asimismo, podrán consultarla, en lo que les compete, los órganos enumerados en el capítulo X de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires.*

2. La Corte, a solicitud de un Estado miembro de la Organización, podrá darle opiniones acerca de la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y los mencionados instrumentos internacionales".

El objeto de esta potestad ha sido definido por la propia Corte en su primera opinión consultiva afirmando que *"(...) no está limitado a la Convención, sino que alcanza a otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos, sin que ninguna parte o aspecto de dichos instrumentos esté, en principio, excluido del ámbito de esa función asesora. Por último, se concede a todos los miembros de la OEA la posibilidad de solicitar opiniones acerca de la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y los mencionados instrumentos internacionales"*⁸.

6. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. El sistema de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas. Folleto informativo No 30. Pág. 40. Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet30Rev1_sp.pdf

7. Sobre la naturaleza y obligatoriedad de las Opiniones Consultivas, la Corte ha sostenido que *"(...) en materia consultiva, la Corte no está llamada a resolver cuestiones de hecho para verificar su existencia sino a emitir su opinión sobre la interpretación de una norma jurídica. La Corte, en este ámbito, cumple una función asesora, de tal modo que sus opiniones 'no tienen el mismo efecto vinculante que se reconoce para sus sentencias en materia contenciosa"*. Corte IDH. Restricciones a la Pena de Muerte (Arts. 4.2 y 4.4 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-3/83 del 8 de septiembre de 1983. Serie A No. 3, Párr 32. También se ha afirmado que si bien las opiniones consultivas "no tienen la misma obligatoriedad" que las sentencias contenciosas, deben igualmente ser observadas por los Estados Partes de la Convención, ya que *"tiene por finalidad coadyuvar al cumplimiento de las obligaciones internacionales de los Estados americanos en lo que concierne a la protección de los derechos humanos"*. Corte IDH. "Otros Tratados" Objeto de la Función Consultiva de la Corte (art. 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-1/82 del 24 de septiembre de 1982. Serie A No. 1, Párr. 32.

8. Corte IDH. "Otros Tratados" Objeto de la Función Consultiva de la Corte (art. 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-1/82 del 24 de septiembre de 1982. Serie A No. 1, Párr. 14.

Así, las Opiniones Consultivas de la Corte cumplen una función de asesoría amplia sobre las mejores formas de protección de derechos en los Estados Parte o de la correcta interpretación de la Convención Americana y otros tratados aplicables. Específicamente, en esta publicación se incluyen dos opiniones, una referida a la protección interamericana de los derechos de los niños y las niñas, y otra relacionada con la protección especial que se debe otorgar a las personas migrantes indocumentadas en las Américas.

Otros documentos

Se ha incluido en esta publicación una serie de documentos, como son los informes de los Relatores Especiales de Naciones Unidas, los informes emitidos por la Organización de Estados Americanos, por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y sus relatorías. También se hace referencia a lo establecido en la Declaración de Principios Sobre Libertad de Expresión, la cual fue adoptada por la CIDH en respaldo a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.

Asimismo, se incorporan lineamientos y principios dictados por órganos del Sistema Universal de Derechos Humanos y por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, pues la información contenida en ellos es de gran importancia a la hora de comprender a cabalidad el alcance de la normativa que regula el derecho a la protesta.

De esta forma, el INDH y ACNUDH ponen la presente publicación a disposición de funcionarios/as e instituciones públicas, sociedad civil y comunidad en general, con la convicción de estar aportando a la construcción de una sociedad respetuosa de los derechos humanos, donde todas las personas puedan ejercer sin temor el derecho a la protesta pacífica como una forma de ejercicio de participación democrática.

II. REGULACIÓN INTERNACIONAL SOBRE EL DERECHO A LA PROTESTA

I. Derecho a la libertad de reunión pacífica

Instrumentos Normativos

A. Sistema Universal

Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)

Artículo 20

Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)

Artículo 21

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.

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965)

Artículo 5

En conformidad con las obligaciones fundamentales estipuladas en el artículo 2 de la presente Convención, los Estados Partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes:

(..)

d) Otros derechos civiles, en particular:

(..)

ix) El derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas;

Convención sobre los Derechos del Niño (1989)

Artículo 15

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.

B. Sistema Interamericano

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948)

Artículo XXI. Derecho de Reunión

Toda persona tiene el derecho de reunirse pacíficamente con otras, en manifestación pública o en asamblea transitoria, en relación con sus intereses comunes de cualquier índole.

Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969)

Artículo 15. 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.

Otros Instrumentos relacionados con el derecho a la libertad de reunión

Consejo de Derechos Humanos. La promoción y protección de los Derechos Humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas. Resolución A/HRC/25/L.20, 24 de marzo de 2014.

El Consejo de Derechos Humanos,

Reafirmando los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas,

Recordando la Declaración y el Programa de Acción de Viena,

Reafirmando la Declaración Universal de Derechos Humanos y recordando los tratados internacionales de derechos humanos en la materia, en particular el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como los instrumentos regionales pertinentes de derechos humanos,

Reafirmando también que, de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos, los Estados Miembros de las Naciones Unidas se han comprometido a lograr, en cooperación con las Naciones Unidas, la promoción del respeto y la observancia universales de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin distinción por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, patrimonio, nacimiento u otra condición,

Recordando las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos 12/16, de 2 de octubre de 2009, y 16/4, de 24 de marzo de 2011, sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión; 15/21, de 30 de septiembre de 2010, 21/16, de 27 de septiembre de 2012, y 24/5, de 26 de septiembre de 2013, sobre el derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas; y 19/35, de 23 de marzo de 2012, y 22/10, de 21 de marzo de

2013, sobre la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas,

Recordando también las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos 21/12, de 27 de septiembre de 2012, sobre la seguridad de los periodistas; 24/8, de 26 de septiembre de 2013, sobre la participación política en condiciones de igualdad; 22/6, de 21 de marzo de 2013, sobre la protección de los defensores de los derechos humanos, y 24/21, de 27 de septiembre de 2013, sobre el espacio de la sociedad civil: creación y mantenimiento, en la legislación y en la práctica, de un entorno seguro y propicio,

Recordando además 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,

Consciente de que, con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, los derechos a la libertad de reunión pacífica, de expresión y de asociación son derechos humanos garantizados a todas las personas, aunque su ejercicio puede estar sujeto a ciertas restricciones, de acuerdo con las obligaciones asumidas por los Estados en virtud de los instrumentos internacionales de derechos humanos aplicables,

Consciente también de que tales restricciones tienen que ajustarse a derecho, de acuerdo con las obligaciones asumidas por los Estados en virtud de los instrumentos internacionales de derechos humanos aplicables, y con sujeción a una revisión administrativa o judicial competente, independiente, imparcial y diligente,

Recordando que los Estados tienen la responsabilidad primordial en materia de promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, en particular en el contexto de las manifestaciones pacíficas, y de velar por que la legislación, las políticas y las prácticas, en cuanto que marco nacional para el libre ejercicio de los derechos de reunión pacífica, de expresión y de asociación, se ajusten al derecho internacional de los derechos humanos,

Reconociendo que las manifestaciones pacíficas pueden darse en todas las sociedades, incluso manifestaciones que sean espontáneas, simultáneas, no autorizadas o restringidas,

Reconociendo también que la participación en manifestaciones pacíficas puede ser una forma importante de ejercer el derecho a la libertad de reunión pacífica, de expresión y de asociación, y el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos,

Consciente de que las manifestaciones pacíficas pueden aportar una contribución positiva al desarrollo, el fortalecimiento y la efectividad de los sistemas democráticos y a los procesos democráticos, en particular las elecciones y los referendos,

Reconociendo que las manifestaciones pacíficas pueden contribuir al pleno disfrute de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,

Reafirmando que todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona,

Reafirmando también que la participación en manifestaciones públicas y pacíficas debe ser completamente voluntaria y estar libre de coacciones,

Destacando, por tanto, que toda persona debe poder expresar sus quejas o aspiraciones de manera pacífica, entre otras cosas mediante manifestaciones públicas, sin temor a represalias o a ser amedrentada, hostigada, lesionada, sexualmente agredida, golpeada, detenida y recluida de manera arbitraria, torturada, asesinada u objeto de desaparición forzada,

Profundamente preocupado por las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de las personas que ejercen su derecho a la libertad de reunión pacífica, de expresión y de asociación en todas las regiones del mundo,

Expresando su preocupación por el número de agresiones dirigidas a defensores de los derechos humanos y periodistas en el contexto de manifestaciones públicas,

Expresando su preocupación también por la creciente criminalización, en todo el mundo, de personas y grupos por haber organizado manifestaciones o tomado parte en ellas,

Destacando que las manifestaciones pacíficas no deberían considerarse una amenaza y, por consiguiente, alentando a todos los Estados a que entablen un diálogo abierto, incluyente y fructífero cuando aborden las manifestaciones pacíficas y sus causas,

Recordando que los actos aislados de violencia cometidos por otros en el transcurso de una manifestación no privan a las personas pacíficas de su derecho a la libertad de reunión pacífica, de expresión y de asociación,

Consciente de que las instituciones nacionales de derechos humanos y los representantes de la sociedad civil, y en particular las organizaciones no gubernamentales, pueden ser útiles para facilitar un diálogo constante entre los individuos que participan en las manifestaciones pacíficas y las autoridades competentes,

Destacando la necesidad de asegurar la plena exigencia de responsabilidades por los abusos y las violaciones de los derechos humanos cometidos en el contexto de manifestaciones pacíficas,

Recordando el Código de conducta para funcionarios 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,

Recordando también la importancia de que los funcionarios que desempeñan tareas de seguridad en el contexto de manifestaciones pacíficas cuenten con una capacitación adecuada, y de abstenerse, en la medida de lo posible, de encomendar a personal militar el desempeño de dichas tareas,

Teniendo en cuenta que las reuniones pueden facilitarse mediante la comunicación y la colaboración entre los manifestantes, las autoridades locales y los funcionarios que ejercen tareas de mantenimiento del orden público,

1. *Toma nota con interés* del resumen del seminario, celebrado el 2 de diciembre de 2013, sobre medidas efectivas y mejores prácticas para asegurar la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas, preparado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de conformidad con lo dispuesto en la resolución 22/10 del Consejo de Derechos Humanos;

2. *Recuerda* a los Estados que tienen la responsabilidad, también en el contexto de las manifestaciones pacíficas, de promover y proteger los derechos humanos e impedir que se vulneren esos derechos, y de evitar en particular las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, las detenciones y reclusiones arbitrarias, las desapariciones forzadas y las torturas y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, y exhorta a los Estados a que impidan en todo momento que se abuse de los procedimientos penales y civiles o que se amenace con acciones de este tipo;

3. *Exhorta* a los Estados a promover un entorno seguro y propicio para que los individuos y los grupos puedan ejercer sus derechos a la libertad de reunión pacífica, de expresión y de asociación, velando además porque sus leyes y procedimientos nacionales relacionados con estos derechos se ajusten a sus obligaciones y compromisos internacionales en materia de derechos humanos, incluyan de forma clara y explícita una presunción favorable al ejercicio de estos derechos, y se apliquen de forma efectiva;
4. *Insta* a los Estados a favorecer las manifestaciones pacíficas facilitando a los manifestantes el acceso a espacios públicos y protegiéndolos, sin discriminación, donde sea necesario, contra cualquier forma de amenaza y de acoso, y destaca la función que desempeñan las autoridades locales a tal efecto;
5. *Subraya* el importante papel que puede desempeñar la comunicación entre los manifestantes, las autoridades locales y la policía en la gestión adecuada de concentraciones, como las manifestaciones pacíficas, y exhorta a los Estados a establecer canales adecuados con tal fin;
6. *Insta* a los Estados a que presten particular atención a la integridad y protección de las mujeres y las defensoras de los derechos humanos frente a los actos de intimidación y de acoso, así como contra la violencia de género, incluidas las agresiones sexuales, en el contexto de las manifestaciones pacíficas;
7. *Reafirma* que los Estados deben adoptar todas las medidas adecuadas para la integridad y protección de los niños, en particular cuando ejercen sus derechos a la libertad de reunión, de expresión y de asociación pacíficas, incluso en el contexto de manifestaciones pacíficas;
8. *Exhorta* a todos los Estados a que presten especial atención a la integridad de los periodistas y los trabajadores de los medios que dan cobertura a las manifestaciones pacíficas, teniendo en cuenta su función, exposición y vulnerabilidad específicas;
9. *Insta* a todos los Estados a que eviten el uso de la fuerza en manifestaciones pacíficas y a que, en los casos en que dicho uso sea absolutamente necesario, se aseguren de que nadie sea objeto de un uso de la fuerza excesivo o indiscriminado;
10. *Exhorta* a los Estados a que, con carácter prioritario, velen por que sus leyes y procedimientos nacionales se ajusten a sus obligaciones y compromisos internacionales en lo que se refiere al uso de la fuerza en el contexto de las actividades de mantenimiento del orden público y sean aplicados de forma efectiva por los funcionarios encargados

de hacer cumplir la ley, en particular los principios aplicables del cumplimiento de la ley, a saber los principios de necesidad y proporcionalidad, teniendo presente que la fuerza letal solo puede usarse como último recurso para proteger contra amenazas inminentes a la vida y que su uso no es admisible para la mera disolución de una concentración;

11. *Afirma* que nada puede justificar nunca el uso indiscriminado de fuerza letal contra una multitud, que es ilícito en virtud del derecho internacional de los derechos humanos;

12. *Exhorta* a los Estados a que investiguen cualquier caso de muerte o lesiones provocadas durante manifestaciones, incluidas las que sean resultado de disparos de armas de fuego o del uso de armas no letales por parte de funcionarios que ejercen tareas de aplicación de la ley;

13. *Exhorta también* a los Estados a que velen por que los funcionarios que ejercen tareas de aplicación de la ley cuenten con una formación adecuada y, de ser procedente, promuevan la adecuada formación del personal privado que actúe en nombre del Estado en lo que se refiere a, entre otras cosas, las normas internacionales de derechos humanos y, cuando proceda, el derecho internacional humanitario;

14. *Alienta* a los Estados a que pongan a disposición de los funcionarios que desempeñan tareas de aplicación de la ley equipos de protección y armas no letales, y a que, simultáneamente, prosigan las iniciativas internacionales dirigidas a regular y establecer protocolos en relación con el uso de armas no letales y el adiestramiento a tal efecto;

15. *Subraya* la importancia de experimentar de forma exhaustiva, independiente y científica las armas no letales antes de su entrada en servicio, a fin de verificar si son o no letales y determinar la gravedad de las lesiones que probablemente producirán, y también con miras a supervisar el adiestramiento y uso adecuados en relación con estas armas;

16. *Hace hincapié* en la importancia de la cooperación internacional en favor de medidas nacionales de promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en el contexto de manifestaciones pacíficas, a fin de aumentar las capacidades de los órganos encargados de hacer cumplir la ley para que estos aborden estas manifestaciones de manera compatible con sus obligaciones y compromisos internacionales en materia de derechos humanos;

17. *Subraya* la necesidad de gestionar las concentraciones, como las manifestaciones pacíficas, de forma que se contribuya a su celebración pacífica, y se prevengan muertes o lesiones entre los manifestantes, los transeúntes, los responsables de supervisar las manifestaciones y los funcionarios que ejercen tareas de aplicación de la ley, así como cualquier tipo de violación o abuso de los derechos humanos;

18. *Reconoce* la importancia de documentar las violaciones y abusos de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas, y la función que pueden desempeñar las instituciones nacionales de derechos humanos, la sociedad civil, incluidas las organizaciones no gubernamentales, los periodistas y otros profesionales de los medios de comunicación, los usuarios de Internet y los defensores de los derechos humanos a este respecto;

19. *Insta* a los Estados a que velen por que se exigen responsabilidades por las violaciones y los abusos de los derechos humanos a través de las instituciones judiciales u otros mecanismos nacionales, sobre la base de leyes que se ajusten a sus obligaciones y compromisos internacionales en materia de derechos humanos, y a que ofrezcan a las víctimas acceso a medidas de recurso y reparación, también en el contexto de las manifestaciones pacíficas;

20. *Solicita* al Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y al Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias que preparen, con arreglo a los recursos existentes, una recopilación de recomendaciones prácticas para la gestión adecuada de las manifestaciones basadas en prácticas óptimas y lecciones aprendidas y que, en la preparación de la recopilación, recaben la opinión de los Estados, los organismos pertinentes de las Naciones Unidas, en particular la Oficina del Alto Comisionado y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, organizaciones intergubernamentales, otros titulares de mandatos de procedimientos especiales pertinentes, las instituciones nacionales de derechos humanos, las organizaciones no gubernamentales y otros interlocutores interesados, como quienes se dedican profesionalmente a estas cuestiones, y que presente dicha recopilación al Consejo de Derechos Humanos en su 31º período de sesiones;

(...)

Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, A/HRC/20/27, 21 de mayo de 2012.

(...)

III. Mejores prácticas relacionadas con los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación

A. Principios generales

I. Marco jurídico

(...)

12. Los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación sirven de cauce para el ejercicio de muchos otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, y son elementos esenciales de la democracia, pues mediante su ejercicio los hombres y las mujeres pueden “expresar sus opiniones políticas, participar en proyectos literarios y artísticos y en otras actividades culturales, económicas y sociales, participar en cultos religiosos o practicar otras creencias, fundar sindicatos y afiliarse a ellos, y elegir dirigentes que representen sus intereses y respondan de sus actos” (resolución 15/21 del Consejo, preámbulo). Dadas la interdependencia e interrelación existentes con otros derechos, la libertad de reunión pacífica y de asociación constituyen un valioso indicador para determinar en qué medida los Estados respetan el disfrute de muchos otros derechos humanos.

13. En la resolución 15/21 se reafirma que “*toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación*” (cursivas del autor). Esta disposición debe leerse conjuntamente con el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en que se establece que “*cada uno de los Estados Partes se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social*” (cursivas del autor), así como con su artículo 26, en el que se garantiza a todas las personas protección igual y efectiva contra la discriminación por los motivos enunciados en el artículo 2. Este principio se aplica, en particular, a los menores de edad, los pueblos indígenas, las personas con discapacidad, los miembros de minorías y otros grupos que se encuentran en riesgo, incluidas las víctimas de discriminación por su orientación sexual y su identidad de género (véase la resolución 17/19 del Consejo), los no nacionales, incluidos apátridas, refugiados⁹ o migrantes, y las asociaciones, incluidas las

9. Artículo 15 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.

agrupaciones no registradas. Los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación son derechos humanos fundamentales que forman parte de la normativa internacional de derechos humanos y están consagrados en el artículo 20 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

14. El derecho a la libertad de reunión pacífica se garantiza en el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el derecho a la libertad de asociación, en el artículo 22. Esos derechos se establecen también en el artículo 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en otros tratados o instrumentos internacionales¹⁰ y regionales¹¹ relativos a derechos humanos específicos, como 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 (art. 5).

15. Según se dispone en el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación no son absolutos. En la resolución 15/21 (párr. 4) se establece claramente que estos derechos “pueden estar sujetos a ciertas limitaciones prescritas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática en razón de la seguridad nacional o la integridad de la población, el orden público, la protección de la salud o de la moral públicas o la protección de los derechos y libertades de los demás”.

16. El Relator Especial hace hincapié en que solo podrán aplicarse “ciertas” restricciones, es decir que, sin lugar a dudas, la libertad será la regla y la restricción su excepción. A este respecto, se refiere a la Observación general N° 27 (1999) del Comité de Derechos Humanos sobre la libertad de circulación, según la cual, “al aprobar leyes que prevean restricciones... los Estados deben guiarse siempre por el principio de que las restricciones no deben comprometer la esencia del derecho..., no se debe invertir la relación entre derecho y restricción, entre norma y excepción”. En consecuencia, cuando los Estados deseen restringir esos derechos, deberán cumplir todas las condiciones mencionadas. Por lo tanto, toda restricción debe obedecer a uno de los intereses concretos antes señalados, poseer un fundamento jurídico (estar “prescrita por la ley”, lo que implica que la ley debe ser accesible y estar formulada con la suficiente precisión) y “ser necesaria en una sociedad democrática”.

10. Artículo 7 c) de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; Convenio N° 87 (1948) de la OIT sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación.

11. Cabe señalar que la palabra “pacífica” no figura en el artículo 11 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos.

17. Como subrayó la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), el término “necesidad” no equivale a “necesidad absoluta” u “obligatoriedad”, pero su significado tampoco es tan flexible como el de “utilidad” o “conveniencia”: en lugar de ello, el término expresa que tienen que existir “razones sociales acuciantes para una injerencia”¹². Cuando surja una necesidad social acuciante de esa índole, los Estados tendrán que asegurar que toda medida restrictiva adoptada se circunscriba a los límites de lo aceptable en una “sociedad democrática”. En ese sentido, la jurisprudencia de larga data muestra que las sociedades democráticas existen únicamente donde hay “pluralismo, tolerancia y una mentalidad abierta”¹³. Por consiguiente, los Estados no pueden socavar la existencia misma de esos atributos al imponer restricciones a los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación. Además, el Relator Especial hace referencia a la Observación general N° 31 (2004) del Comité de Derechos Humanos sobre la índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto, en la que se establece que “cuando se introducen restricciones, los Estados deben demostrar su necesidad y adoptar únicamente las medidas que resulten proporcionales a la consecución de los legítimos objetivos para lograr una protección constante y eficaz de los derechos del Pacto” (párr. 6).

18. Por otra parte, solo se deben considerar ilegales la propaganda en favor de la guerra o la apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia (artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), o los actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en las normas internacionales de derechos humanos (art. 5).

19. Además, el Relator Especial hace particular hincapié en que, de conformidad con lo establecido en el artículo 4 del Pacto, los Estados deben garantizar a todas las personas en todas las circunstancias, incluido el contexto del ejercicio de los derechos a la libertad de asociación y de reunión pacífica, el derecho a la vida y a no ser sometidas a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. El Relator Especial recuerda que, con arreglo a lo dispuesto por el Comité de Derechos Humanos, durante un estado de excepción no se suspenderán los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, pues “la posibilidad de limitar algunos de los derechos enunciados en el Pacto, por ejemplo, en relación con... la libertad de reunión generalmente basta en esas situaciones, y las exigencias de la situación no justificarían ninguna suspensión de las disposiciones de que se trata”¹⁴.

12. Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH) de la OSCE, *Key Guiding Principles of Freedom of Association with an Emphasis on Non-Governmental Organizations* (Principios rectores de la libertad de asociación, con especial atención a las organizaciones no gubernamentales), párr. 5.

13. Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Handyside c. el Reino Unido*, solicitud N° 5493/72, 7 de diciembre de 1976, párr. 49.

14. Observación general N° 29 (2001) sobre la suspensión de obligaciones durante un estado de excepción, párr. 5.

2. Entorno del ejercicio de esos derechos

20. Los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación están garantizados constitucionalmente en la mayoría de los países. En muchos Estados existen leyes concretas que rigen el ejercicio de esos derechos. Sin embargo, en muchos casos, la legislación interna en vigor incluye motivos de restricción adicionales a los ya previstos en las normas internacionales de derechos humanos, o ambiguos. El Relator Especial alerta contra las interpretaciones arbitrarias de esos motivos de restricción. Asimismo, advierte contra los entornos que puedan obstaculizar gravemente el disfrute de esos derechos.

21. La lucha legítima contra el terrorismo y otras consideraciones de seguridad se han utilizado para justificar la imposición del estado de excepción u otras normas más estrictas para invalidar los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación. En muchos casos se han utilizado reglamentos de excepción para restringir severamente las libertades de reunión pacífica, de asociación y de expresión. En varias ocasiones, el Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo ha subrayado en su informe a la Asamblea General que “los Estados no deberían tener que recurrir a medidas derogativas en el ámbito de la libertad de reunión y asociación. Para luchar con eficacia contra el terrorismo son suficientes las medidas restrictivas recogidas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos” (A/61/267, párr. 53).

22. A veces, en contextos nacionales específicos se suprimen los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación. En situaciones de conflicto armado puede darse el caso de que las personas que desean reunirse y asociarse libremente, incluso para atender necesidades urgentes o hacer llamamientos para poner fin a la violencia, tropiecen con restricciones drásticas que puedan equivaler a una estricta denegación de sus derechos.

23. Los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación también pueden verse fuertemente afectados en el contexto electoral. Esta situación se manifiesta particularmente en prohibiciones sistemáticas de las reuniones o bien en actos de hostigamiento e intimidación contra los miembros de asociaciones que promueven la transparencia y los principios democráticos en los procesos electorales, a causa de su activismo en la defensa de los derechos civiles.

B. Mejores prácticas relacionadas con el derecho a la libertad de reunión pacífica¹⁵

I. Definición de reunión pacífica

24. Se entiende por “reunión” la congregación intencional y temporal de personas en un espacio privado o público con un propósito concreto. Por lo tanto, el concepto abarca manifestaciones, asambleas en el interior de locales, huelgas¹⁶, procesiones, concentraciones, e incluso sentadas. Las reuniones 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.

25. El Relator Especial está de acuerdo en que las normas internacionales de derechos humanos amparan únicamente las reuniones pacíficas, o sea, las de carácter no violento y cuyos participantes tienen intenciones presumiblemente pacíficas¹⁷. De conformidad con el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, “una persona que mantenga un comportamiento o intenciones pacíficas no perderá el derecho a la libertad de reunión pacífica como consecuencia de actos esporádicos de violencia u otros actos punibles cometidos por otras personas durante una manifestación”¹⁸.

2. Derecho a celebrar reuniones pacíficas y a participar en ellas

26. Entre las buenas prácticas, el Relator Especial considera fundamental la presunción favorable a la celebración de reuniones pacíficas, cuestión que puso de relieve el 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 (OSCE/OIDDH). Esa presunción debe “establecerse clara y explícitamente en la ley”¹⁹ y consagrarse en las constituciones o en las leyes que regulan la celebración de reuniones pacíficas (como por ejemplo, en Armenia y Rumania).

27. El Relator Especial subraya que el respeto del derecho a celebrar reuniones pacíficas y a participar en ellas supone que el Estado cumpla la obligación positiva de facilitar el ejercicio

15. El Relator Especial se refiere extensamente a las *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly* de la OIDDH de la OSCE (Directrices sobre la libertad de reunión pacífica, 2007, Varsovia, segunda edición), que en su opinión era el conjunto más avanzado de buenas prácticas disponible durante la elaboración del informe.

16. Debido al límite del número de palabras, en el informe no se tratan las huelgas.

17. *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly* (Directrices sobre la libertad de reunión pacífica), pág. 33.

18. Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Ziliberberg c. Moldova*, solicitud N° 61821/00 (2004).

19. *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly* (Directrices sobre la libertad de reunión pacífica), pág. 13.

de ese derecho. En ese sentido, destaca la Ley de reuniones de Armenia, en la que se establece la obligación de la policía de facilitar la celebración de reuniones pacíficas (art. 32, párr. 2). Asimismo, toma nota con interés de la declaración del Cuerpo de Inspectores de Policía de Su Majestad, institución independiente de evaluación del Reino Unido, de que “el servicio de policía había reconocido y adoptado correctamente como base de la actuación policial en las protestas la presunción favorable a facilitar la celebración de protestas pacíficas”²⁰.

28. El Relator Especial considera que el ejercicio de las libertades fundamentales no debe supeditarse a la obtención de una autorización previa de las autoridades (como se establece de manera explícita en la Constitución española); a lo sumo, debe aplicarse un procedimiento de notificación previa que obedezca a la necesidad de que las autoridades del Estado faciliten el ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica y tomen medidas para proteger la seguridad y el orden públicos y los derechos y libertades de los demás²¹. Dicha notificación debe someterse a una evaluación de la proporcionalidad que no sea excesivamente burocrática²² y presentarse con una antelación máxima, por ejemplo, de 48 horas antes de la fecha prevista para celebrar la reunión. Cabe mencionar, entre otros, los procedimientos de notificación aplicados en Armenia, Austria, el Canadá, Cote d'Ivoire, Finlandia, Indonesia, Marruecos, Portugal, la República Unida de Tanzania, el Senegal, Serbia y el territorio palestino ocupado. De forma ideal, la notificación previa debería exigirse solamente para grandes reuniones o actos que pudieran provocar interrupciones del tránsito²³. En la República de Moldova pueden celebrarse reuniones de menos de 50 participantes sin notificación previa, y la sustitución del procedimiento de autorización por el de notificación ha redundado en el aumento del número de personas que ejercen su derecho a la libertad de reunión pacífica. En ese contexto, el Relator Especial lamenta que con arreglo a la Ley de manifestaciones adoptada hace poco mediante referendo en el Cantón de Ginebra (Suiza) se imponga una multa de hasta 100.000 francos suizos a toda persona que, entre otras cosas, no solicite autorización para realizar una manifestación o no respete los términos de la autorización²⁴.

29. La falta de notificación previa de los organizadores a las autoridades no debe motivar la disolución automática de la reunión (como en Austria, por ejemplo), ni la imposición a sus

20. Véase la presentación del Reino Unido en la adición I del presente informe.

21. *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly* (Directrices sobre la libertad de reunión pacífica), pág. 63. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II.124, párr. 57.

22. Véase la información presentada por el Grupo de Expertos de la OSCE/OIDDH en la adición I del presente informe.

23. *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly* (Directrices sobre la libertad de reunión pacífica), pág. 63.

24. A mayo de 2012, la Ley era objeto de recurso ante el Tribunal Federal de Suiza.

organizadores de sanciones penales o administrativas consistentes en el pago de multas o la privación de libertad. Este aspecto reviste vital importancia en el caso de las reuniones espontáneas, cuando es imposible que los organizadores cumplan el requisito de notificación, o no hay un organizador que pueda ser identificado. En ese contexto, el Relator Especial reconoce como mejor práctica la adopción de la legislación que autorice la celebración de reuniones espontáneas, que deben estar exentas del requisito de notificación previa. Al respecto pueden citarse como ejemplos los casos de Alemania, Armenia, Eslovenia, Estonia y la República de Moldova. En ese sentido, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha destacado que “en circunstancias especiales, cuando pueda estar justificada la reacción inmediata ante un acontecimiento político en forma de manifestación, la decisión de disolver la consiguiente reunión pacífica, solo por no haberse cumplido el requisito de notificación previa y sin que los participantes hayan incurrido en comportamientos ilícitos, constituye una restricción desproporcionada de la libertad de reunión pacífica”²⁵.

30. En caso de que en un mismo lugar se celebren diversas reuniones simultáneas, el Relator Especial considera que es una buena práctica permitir, proteger y facilitar todas las reuniones, siempre que sea posible. Las contramanifestaciones para expresar desacuerdo con el mensaje de otras reuniones deben tener lugar, pero sin intentar disuadir a los participantes en las demás reuniones del ejercicio de su derecho a la libertad de reunión pacífica. En ese sentido es crucial la función de las fuerzas del orden para proteger y facilitar la celebración de esos actos.

31. En relación con las responsabilidades de los organizadores, el Relator Especial considera que “los organizadores no deben incurrir en cargos financieros por los servicios públicos prestados durante la celebración de una reunión (como la presencia policial, los servicios médicos u otras medidas sanitarias y de seguridad)”²⁶. Se ha informado al Relator Especial de que en Austria la protección de las reuniones es gratuita²⁷. Cabe destacar como aspecto de suma importancia que “no se debe considerar responsables o exigir cuentas a los organizadores y participantes en las reuniones por el comportamiento ilícito de otras personas..., no se les debe encomendar la responsabilidad de proteger el orden público a ellos [ni] al personal encargado de velar por el buen desarrollo de las reuniones”²⁸. A juicio del Relator Especial es una buena práctica que, de ser necesario, los organizadores de las reuniones designen a personas para que velen por el buen desarrollo de estas, por ejemplo, informando y orientando al público durante el acto. Esas personas deben estar bien entrenadas y ser claramente identificables.

25. Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Bukta y otros c. Hungría*, solicitud N° 25691/04 (2007). Con la expresión “circunstancias especiales” se hace referencia a casos en que “se justificaba una reacción inmediata en forma de manifestación ante un acontecimiento en curso”.

26. Véase la presentación del Grupo de Expertos de la OSCE/OIDDH en la adición del presente informe.

27. Véase la información presentada por la institución nacional de derechos humanos de Austria.

28. Véase la información presentada por el Grupo de Expertos de la OSCE/OIDDH.

32. El Relator Especial observa la creciente utilización de Internet, en particular de las redes sociales, y de otras tecnologías de la información y las comunicaciones como herramientas fundamentales que facilitan la organización de reuniones pacíficas. Sin embargo, algunos Estados han restringido drásticamente la utilización de esos medios para desalentar o impedir que la ciudadanía ejerza sus derechos. En ese sentido, el Relator Especial hace referencia a un informe reciente del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, en el que recomendaba a todos los Estados, entre otras cosas, que aseguraran el acceso a Internet en todo momento, también en los períodos de malestar político (A/HRC/17/27, párr. 79), y que toda decisión relativa a los contenidos de sitios web que debían bloquearse correspondía a una autoridad judicial competente o a un órgano que no estuviera sujeto a influencias injustificadas de carácter político, comercial o de otra índole (párr. 70).

3. Derecho a protección contra la injerencia indebida

a) *Obligación positiva*

33. El Relator Especial subraya que los Estados tienen la obligación positiva de proteger activamente las reuniones pacíficas. Esta obligación abarca la protección de los participantes en reuniones pacíficas de los actos perpetrados por personas aisladas o grupos de personas, incluidos agentes provocadores y contra manifestantes, con el propósito de perturbar o dispersar tales reuniones, entre ellos miembros del aparato del Estado o individuos que trabajen a cuenta de este. Los organizadores y las personas que velan por el buen desarrollo de las reuniones no deben asumir esa obligación. El Relator Especial considera que esa responsabilidad debe figurar siempre de manera expresa en la legislación nacional, como es el caso de Eslovenia, la República de Moldova y Serbia, entre otros. En Armenia, los organizadores pueden solicitar a los agentes de policía que expulsen a los provocadores del lugar en que se celebra la reunión (aunque, al parecer, en la práctica puede resultar problemático aplicar esta disposición). El Relator Especial considera que es una buena práctica la medida adoptada en Estonia de crear una unidad de policía de respuesta rápida (policía antidisturbios) dedicada a proteger a los manifestantes pacíficos contra los ataques de provocadores y contra manifestantes, y cuyos agentes están entrenados para separar a los principales provocadores de los manifestantes pacíficos.

34. El Relator Especial expresa suma preocupación por la no autorización o la dispersión violenta de reuniones pacíficas en diversos países como Bahrein, Belarús, China, Egipto, Malasia, Malawi, la República Árabe Siria, la República Islámica del Irán y Sri Lanka²⁹.

29. Véanse, en particular, los informes sobre los resúmenes de casos individuales presentados por los titulares de mandatos de procedimientos especiales y sobre las observaciones relativas a las comunicaciones transmitidas a los Gobiernos y las respuestas recibidas, así como los comunicados de prensa publicados por dichos titulares de mandatos y por altos funcionarios de las Naciones Unidas.

35. El derecho a la vida (artículo 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos) y el derecho a no ser sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (artículo 5 de la Declaración y artículo 7 del Pacto) deben ser principios rectores de la actuación policial en las reuniones públicas, como se establece en diversos países. En ese sentido, instrumentos no vinculantes como el Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (en particular sus artículos 2 y 3) y los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (en particular los principios 4, 9 y 13), tienen por objeto orientar a los agentes del orden en su actuación durante las protestas pacíficas. A este respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha declarado que “no se pueden invocar pretextos de mantenimiento de seguridad pública para violar el derecho a la vida..., el Estado debe garantizar que, de ser necesario emplear medios físicos... los miembros de sus cuerpos armados y de sus organismos de seguridad utilizarán únicamente los que sean indispensables para controlar esas situaciones de manera racional y proporcionada, y con respeto a los derechos a la vida y a la integridad personal”³⁰. El Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias ha declarado también que la única circunstancia que justifica la utilización de armas de fuego durante las manifestaciones es la amenaza inminente de muerte o de lesiones graves (A/HRC/17/28, párr. 60). En relación con la utilización de gases lacrimógenos, el Relator Especial recuerda que estos gases no distinguen entre manifestantes o no manifestantes, ni entre personas sanas o enfermas. El Relator Especial advierte que no se debe modificar en modo alguno la composición química del gas con el único propósito de infligir fuertes dolores a los manifestantes, e indirectamente, a los transeúntes.

36. El Relator Especial hace referencia asimismo a las medidas administrativas que a juicio de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos deben adoptar los Estados para asegurar que el uso de la fuerza durante manifestaciones públicas sea excepcional. Esas medidas son, entre otras: a) la implementación de mecanismos para prohibir de manera efectiva el uso de la fuerza letal como recurso en las manifestaciones públicas; b) la implementación de sistemas de registro y control de municiones; y c) la implementación de un sistema de registro de las comunicaciones para verificar las órdenes operativas, sus responsables y ejecutores³¹.

37. El Relator Especial se opone a la práctica policial de confinar o contener a los manifestantes en un área pequeña de la que se les impide salir, rodeados por las fuerzas del orden. Toma nota con satisfacción de la declaración de la policía de Toronto (Canadá), que decidió

30. Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, *El caracazo c. Venezuela* (2002), párr. 127.

31. Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas, párr. 68.

renunciar a esa práctica a raíz de la polémica surgida en torno a la actuación policial durante la Cumbre del Grupo de los 20 celebrada en Toronto en 2010.

38. En general, el Relator Especial subraya la suma importancia de que se entable un diálogo genuino, entre otras cosas mediante la negociación, entre las autoridades de orden público y los organizadores de reuniones, para asegurar que las reuniones públicas se celebren sin contratiempos. Este es el procedimiento que se ha aplicado según se informa en Guatemala, Hungría, México y Suiza, entre otros países.

b) Obligación negativa

39. Los Estados tienen también la obligación negativa de evitar injerencias indebidas en el ejercicio del derecho de reunión pacífica. El Relator Especial recomienda como una de las mejores prácticas la aplicación de “leyes sobre la libertad de reunión [que] eviten prohibiciones generales con respecto a la hora y el lugar de celebración de reuniones y contemplen la posibilidad de imponer otras restricciones que impliquen una menor injerencia... La prohibición debe ser una medida de último recurso y las autoridades podrán prohibir una reunión pacífica únicamente cuando una medida menos restrictiva resulte insuficiente para lograr los objetivos legítimos de las autoridades”³².

40. Como se mencionó anteriormente, toda restricción que se imponga debe ser necesaria y proporcional al objetivo planteado. En las leyes que regulan la celebración de reuniones pacíficas de una serie de países, como Nueva Zelanda y Suiza, se encuentran referencias a la prueba de proporcionalidad. Además, cuando se impongan restricciones, deberá facilitarse la celebración de las reuniones de manera que el mensaje que se pretenda transmitir pueda llegar a sus destinatarios³³, y no se deberá coaccionar a los organizadores para que acaten las propuestas de las autoridades si estas socavan la esencia de su derecho a la libertad de reunión pacífica³⁴. En este sentido, El Relator Especial alerta sobre la práctica mediante la cual las autoridades autorizan a celebrar manifestaciones, pero solamente en las afueras de la ciudad o en una plaza específica, donde queda silenciada su repercusión.

41. Asimismo, el Relator Especial coincide con la evaluación del Grupo de Expertos sobre la Libertad de Reunión de la OIDDH de que la libre circulación vehicular no debe anteponerse automáticamente a la libertad de reunión pacífica³⁵. En este contexto, la Comisión

32. Véase la información presentada por el Grupo de Expertos de la OSCE/OIDDH.

33. *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly* (Directrices sobre la libertad de reunión pacífica), pág. 59.

34. Véase la información presentada por el Grupo de Expertos de la OSCE/OIDDH.

35. *Ibíd.*

Interamericana de Derechos Humanos ha indicado que “las instituciones competentes del Estado tienen el deber de diseñar planes y procedimientos operativos adecuados para facilitar el ejercicio del derecho de reunión... [incluido] el reordenamiento del tránsito de peatones y vehículos en determinada zona”³⁶. Además, el Relator Especial se refiere a una decisión del Tribunal Constitucional de España, en la que este declaró que “en una sociedad el espacio urbano no es solo un ámbito de circulación sino también un espacio de participación”.

42. El Relator Especial subraya la importancia de que las autoridades reguladoras comuniquen a los organizadores de reuniones las “razones oportunas y completas de las restricciones impuestas y pongan a su disposición un procedimiento de recurso acelerado”³⁷. Los organizadores deben tener la oportunidad de recurrir ante un tribunal independiente e imparcial que adopte una decisión sin demora. En algunos Estados (por ejemplo, el Senegal y España), la autoridad reguladora tiene la obligación de argumentar su decisión. En Bulgaria, el organizador de una reunión puede presentar un recurso durante los tres días posteriores a la fecha en que le sea notificada la prohibición de la reunión; el tribunal administrativo competente dispondrá entonces de 24 horas para pronunciarse sobre la prohibición; y su decisión se dictará de inmediato y tendrá carácter definitivo. De manera similar, en Estonia se puede recurrir la prohibición ante un tribunal administrativo, que debe resolver el caso el mismo día de la presentación de la queja o al día siguiente, y ante el Defensor de los Derechos Humanos de Estonia.

c) Fomento y reforzamiento de la capacitación en materia de derechos humanos de los funcionarios administrativos y los agentes del orden

43. Es importante que los Estados procuren que se imparta una capacitación adecuada al personal administrativo y de las fuerzas del orden en relación con el respeto al derecho a la libertad de reunión pacífica.

44. El Relator Especial considera que, en los países donde existe un sistema de permisos, se debe supervisar sistemáticamente la labor de los funcionarios administrativos encargados de emitir las autorizaciones, a fin de impedir la denegación arbitraria de las solicitudes para celebrar reuniones públicas (por ejemplo, en Eslovenia). En ese contexto se organizó en Eslovenia un taller sobre la aplicación de la Ley de reunión pacífica para los funcionarios administrativos encargados de su aplicación.

36. Informe sobre seguridad ciudadana y derechos ciudadanos, OEA/Ser.L/V/II, párr. 193. Puede consultarse en: <http://cidh.oas.org/countryrep/Seguridad.eng/CitizenSecurity.Toc.htm>.

37. Véase la información presentada por el Grupo de Expertos de la OSCE/OIDDH.

(...)

46. Se han señalado a la atención del Relator Especial diversas iniciativas eficaces que deberían repetirse en otros países. En Burkina Faso, el Ministerio de Justicia y Promoción de los Derechos Humanos impartió un seminario sobre el tema “Las manifestaciones públicas y los derechos humanos: estrategia para mejorar la colaboración entre los diferentes actores”, destinado a las fuerzas de seguridad y las ONG. En Eslovenia se han llevado a cabo iniciativas de capacitación para los agentes del orden sobre la utilización de instrumentos de contención no letales (como bastones, gas lacrimógeno y cañones de agua) en las actuaciones para el mantenimiento del orden público. En el Reino Unido, los órganos de policía de varios condados han designado a un abogado independiente especializado en derechos humanos para que los asesore sobre la legalidad y la repercusión en materia de derechos humanos de las operaciones de mantenimiento del orden público en gran escala relacionadas con protestas que suscitan controversia.

47. El Relator Especial considera también como mejores prácticas los materiales de capacitación elaborados para prevenir medidas y tratos discriminatorios contra mujeres, menores de edad, personas con discapacidad, pueblos indígenas, personas y grupos pertenecientes a minorías y otros grupos marginados (esta práctica se aplica, por ejemplo, en Eslovenia, España, México y Serbia).

4. Observación de las reuniones pacíficas

48. El Relator Especial hace referencia al informe presentado a la Asamblea General por la entonces Representante Especial del Secretario General sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, quien declaró lo siguiente: “La observación de las manifestaciones es importante para obtener un relato imparcial y objetivo de lo sucedido, incluida la descripción de la conducta de los participantes y los agentes del orden. Es una contribución valiosa al disfrute efectivo del derecho de reunión pacífica. La presencia de observadores de los derechos humanos en las manifestaciones puede disuadir la violación de los derechos humanos. Por ello es importante que los defensores de los derechos humanos puedan actuar libremente en el contexto de la libertad de reunión” (A/62/225, párr. 91)³⁸. Entre dichos defensores se incluyen miembros de organizaciones de la sociedad civil, periodistas, personas que ejercen el “periodismo ciudadano”, blogueros y representantes de instituciones nacionales de derechos humanos.

38. A/62/225, párr. 91.

49. En este sentido, el Relator Especial cita como ejemplo de una buena práctica el hecho de que la Policía Metropolitana de Londres invitara a la organización independiente de derechos humanos Liberty para que actuara como observador independiente de la actuación policial durante una marcha del Congreso Sindical realizada en 2010. El Relator Especial menciona también la declaración formulada por el Vicepresidente de la Comisión de Derechos Humanos de Malasia (SUHAKAM) en la mesa redonda sobre la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas, celebrada en el marco del 19º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/19/40, párr. 33). El Vicepresidente destacó, entre otras cosas, la función de vigilancia que había desempeñado la SUHAKAM mediante el despliegue de equipos de observadores durante una manifestación pública potencialmente difícil.

50. A este respecto el Relator Especial apoya la exhortación del Grupo de Expertos de la OIDDH de que se realicen actividades para capacitar a las ONG y a los defensores de los derechos humanos sobre el terreno acerca de la vigilancia de reuniones y la actuación policial en estas, de manera sistemática. En ese contexto, la OIDDH ha proporcionado ese tipo de capacitación en Armenia, Georgia, Kazajstán, Kirguistán y la República de Moldova, y en septiembre de 2011 publicó el nuevo *Handbook on Monitoring Freedom of Assembly* (Manual sobre la vigilancia de la libertad de reunión)³⁹.

(...)

D. Derecho a recursos eficaces y a exigir cuentas por violaciones y abusos de los derechos humanos

77. Los Estados tienen la obligación de establecer mecanismos accesibles y eficaces de presentación de denuncias que puedan investigar de forma independiente, rápida y minuciosa las denuncias sobre violaciones o abusos de los derechos humanos, a fin de exigir responsabilidad a los autores de esos actos. Ese procedimiento no solo garantiza que se ponga fin a la violación, sino también que se evite su repetición en el futuro. Se debe prestar atención específicamente a los miembros de los grupos de riesgo mencionados en el párrafo 13.

78. El Relator Especial incluye entre las mejores prácticas una disposición legislativa en virtud de la cual se establezcan sanciones penales y disciplinarias contra las personas que perturben o provoquen la dispersión de reuniones públicas mediante el uso excesivo de la fuerza (Bulgaria, Burkina Faso, Colombia, Cote d'Ivoire, Cuba, España, Estonia, el Japón, Kirguistán,

39. OSCE/OIDDH, 2011, Varsovia. Se puede consultar en: www.osce.org/odihr/82979.

Portugal, la República de Moldova y Serbia, entre otros países). Más concretamente, en la legislación de Colombia se establece que el uso excesivo o arbitrario de la fuerza contra manifestantes pacíficos constituye una grave violación del reglamento disciplinario de la policía nacional. De manera similar, en un decreto-ley de Portugal se prevén sanciones contra las autoridades que obstaculicen el ejercicio del derecho de reunión pacífica, y en el artículo 382 del Código Penal del mismo país se establecen sanciones aplicables en relación con el abuso de poder.

79. En este contexto, el Relator Especial destaca la importancia de que los agentes de policía porten visiblemente sus números de identificación en sus uniformes. Según comunicó la Oficina del Comisionado de Derechos Fundamentales de Hungría, durante una protesta que fue violentamente reprimida en el país no fue posible identificar a muchos agentes de policía, pues no llevaban visibles sus números de identificación.

80. Las instituciones nacionales de derechos humanos que cumplen los Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos (Principios de París) también pueden recibir e investigar denuncias sobre violaciones y abusos de los derechos humanos (por ejemplo, en Malasia y Portugal). Las autoridades deben respetar y facilitar la labor de esas instituciones.

81. En los casos en que se impongan restricciones indebidas a los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, las víctimas deben tener el derecho a recibir reparación y una indemnización justa y adecuada. Una vez más, debe prestarse atención a las víctimas pertenecientes a los grupos expuestos a mayores riesgos en este proceso.

IV. Conclusiones y recomendaciones

82. El Relator Especial reitera la extrema importancia de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, que son la piedra angular de toda democracia.

83. Sobre la base de las mejores prácticas descritas en los párrafos precedentes, que deben considerarse normas mínimas, el Relator Especial espera que las recomendaciones que se exponen a continuación sirvan de orientación para los Estados en el cometido de facilitar y proteger los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación en la legislación y en la práctica.

A. Recomendaciones generales

84. El Relator Especial exhorta a los Estados a:

- a) Reconocer que los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación desempeñan un papel decisivo en el surgimiento y la existencia de sistemas democráticos eficaces, pues constituyen un cauce para el diálogo, el pluralismo, la tolerancia y la amplitud de miras, en el que se respetan las convicciones o creencias minoritarias o disidentes.
- b) Garantizar el disfrute de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación de todas las entidades, registradas o no, y todas las personas, entre ellas las mujeres, los jóvenes, los pueblos indígenas, las personas con discapacidad, los miembros de grupos minoritarios o de riesgo, como las víctimas de discriminación por su orientación sexual o identidad de género, los no nacionales y los activistas que defienden los derechos económicos, sociales y culturales.
- c) Asegurar que nadie sea criminalizado ni objeto de amenazas o violencia, acoso, persecución, intimidación o represalias por ejercer los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación.
- d) Definir de manera estricta y precisa el delito de terrorismo, de conformidad con el derecho internacional.
- e) Asegurar que toda restricción de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación se imponga con arreglo a la ley, sea necesaria en una sociedad democrática y proporcional al objetivo propuesto, y no afecte a los principios del pluralismo, la tolerancia y la amplitud de miras. Toda restricción debe someterse a un examen judicial independiente, imparcial e inmediato.
- f) Garantizar que no se decreta ninguna suspensión de los derechos a la vida y a no ser sometido a tortura ni otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.
- g) Proporcionar a las personas que ejerzan sus derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación la protección inherente al derecho a la libertad de expresión.
- h) Velar por que los funcionarios administrativos y los agentes del orden reciban capacitación adecuada sobre el respeto a los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación.
- i) Asegurar que los agentes del orden que vulneren los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación rindan cuentas de sus actos, plena y personalmente, ante un órgano de supervisión independiente y democrático, así como ante los tribunales.
- j) Garantizar que las víctimas de violaciones y abusos de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación tengan derecho a un recurso efectivo y a obtener reparación.

k) Reconocer la posibilidad de ejercer los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación a través de las nuevas tecnologías, incluido Internet.

85. Las instituciones nacionales de derechos humanos que cumplen los Principios de París deben participar en el fomento y la vigilancia de la aplicación de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, y en la recepción e investigación de las denuncias sobre violaciones y abusos de los derechos humanos.

86. Las instituciones, los órganos y los mecanismos de las Naciones Unidas deben seguir promoviendo y protegiendo los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación. En particular, el Comité de Derechos Humanos debe considerar la posibilidad de elaborar observaciones generales sobre los artículos 21 y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Debe prestarse mayor atención a las violaciones y los abusos de esos derechos en el marco del examen periódico universal.

87. La comunidad internacional debe considerar seriamente la posibilidad de adoptar principios rectores del derecho a la libertad de reunión pacífica y el derecho a la libertad de asociación, en consulta con todos los interesados pertinentes.

B. Recomendaciones específicas

I. Libertad de reunión pacífica

88. Debe establecerse de manera clara y explícita, y mediante legislación, una presunción favorable a la celebración de reuniones pacíficas.

89. Los Estados deben facilitar y proteger las asambleas pacíficas, entre otras cosas mediante la negociación y la mediación. Siempre que sea posible, durante la celebración de reuniones pacíficas los agentes del orden deben abstenerse del uso de la fuerza y asegurarse, "en los casos en que dicho uso sea absolutamente necesario... de que nadie sea objeto de un uso de la fuerza excesivo o indiscriminado" (resolución 19/35 del Consejo de Derechos Humanos, párr. 6).

90. El ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica no debe ser objeto de autorización previa por las autoridades; a lo sumo debe aplicarse un procedimiento de notificación que no sea engorroso. En caso de que no se autorice o se limite la celebración de una reunión, debe proporcionarse por escrito y en tiempo debido una explicación pormenorizada de esa decisión, que podrá recurrirse ante un tribunal independiente e imparcial.

91. Las reuniones espontáneas deben ser reconocidas en la legislación y eximidas del procedimiento de notificación previa.

92. Siempre que sea posible se debe permitir, proteger y facilitar la celebración simultánea de varias reuniones.

93. No se debe exigir responsabilidad a los organizadores de reuniones ni a los participantes en estas por el comportamiento violento de otras personas.

94. Los Estados deben asegurar la protección de las personas que realizan una labor de vigilancia y denuncian violaciones y abusos cometidos en el contexto de reuniones pacíficas.

(...)

Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, A/HRC/23/39, 24 de abril de 2013

(...)

IV. La capacidad de celebrar reuniones pacíficas como componente integrante del derecho a la libertad de reunión pacífica

A. Antecedentes

43. La capacidad de celebrar reuniones pacíficas es un componente fundamental e integrante del polifacético derecho a la libertad de reunión pacífica, que debe ser disfrutado por todos. Esa capacidad es de capital importancia para la labor de los actores de la sociedad civil, en particular los que promueven la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales, ya que les permite expresar públicamente sus ideas, lo que en último término resulta beneficioso para la efectividad de los derechos que desean promover y proteger, especialmente en el contexto de la grave crisis económica actual. Esto es particularmente importante para los grupos más vulnerables a la discriminación y a las violaciones de los derechos, como las mujeres, los jóvenes, los pueblos indígenas, las personas con discapacidad, las personas pertenecientes a grupos minoritarios, los grupos en situación de riesgo debido a su orientación sexual y a su identidad de género, y los no nacionales.

44. Sin embargo, con harta frecuencia, la capacidad de celebrar reuniones pacíficas ha sido denegada o restringida por las autoridades en violación de los estándares y normas internacionales de derechos humanos. En consecuencia, el derecho a participar en la

dirección de los asuntos públicos, reconocido en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ha quedado restringido. A este respecto, el Relator Especial desea hacer de nuevo referencia a la Observación general N° 25 (1996) del Comité de Derechos Humanos, sobre la participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, en la que considera que “Los ciudadanos también participan en la dirección de los asuntos públicos ejerciendo influencia mediante el debate y el diálogo públicos con sus representantes y gracias a su capacidad para organizarse. Esta participación se respalda garantizando la libertad de expresión, reunión y asociación” .

45. Como ha señalado reiteradamente el Consejo de Derechos Humanos, “las manifestaciones pacíficas no deben considerarse una amenaza y, por consiguiente, [el Consejo alienta] a todos los Estados a entablar un diálogo abierto, incluyente y fructífero al afrontar las manifestaciones pacíficas y sus causas”.

B. Procedimientos y medidas prácticas para celebrar reuniones pacíficas

46. En el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se reconoce a todos el derecho de reunión pacífica, al igual que en el artículo 2 del Pacto y en las resoluciones 15/21 y 21/16 del Consejo de Derechos Humanos. En el artículo 15 de la Convención sobre los Derechos del Niño se reconoce este derecho a los menores de 18 años de edad. Las asociaciones no registradas deberían poder disfrutar de este derecho.

47. El Relator Especial recuerda que el ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica solo 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 pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás” . A este respecto, el Relator Especial subraya una vez más que la libertad debe ser considerada la regla y su restricción, la excepción.

48. También desea recordar que cuando las autoridades decidan restringir una reunión, deberán comunicar, por escrito, a sus organizadores “razones oportunas y completas”, que deben cumplir el criterio estricto de necesidad y proporcionalidad, de las restricciones impuestas a la reunión para alcanzar objetivos legítimos.

I. Presunción a favor de la celebración de reuniones pacíficas

49. El Relator Especial señaló ya en su primer informe temático al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/20/27), que los Estados tienen la obligación positiva, con arreglo al derecho internacional de derechos humanos no solo de proteger activamente las reuniones

pacíficas, sino también de facilitar el ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica (párr. 27). La ley solo protege las reuniones que no son violentas, cuyos participantes tienen intenciones presumiblemente pacíficas. Los actos esporádicos de violencia u otros actos punibles cometidos por otros no privan a las personas pacíficas de su derecho a la libertad de reunión pacífica (párr. 25).

50. A este respecto, el Relator Especial destaca de nuevo la existencia de “la presunción a favor de la celebración de reuniones pacíficas”, como ya señalaron el Grupo de Expertos sobre la Libertad de Reunión Pacífica la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH) y la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia) del Consejo de Europa . Esto significa que deberá suponerse que una reunión es lícita y que no constituye una amenaza para el orden público. Esa presunción debe aplicarse a todos, sin discriminación alguna, y debe “establecerse clara y explícitamente en la ley y consagrarse en las constituciones o en las leyes que regulan la celebración de reuniones pacíficas” (A/HRC/20/27, párr. 26). El Relator Especial opina que las disposiciones jurídicas que no estén claras deben aclararse, y de no ser posible, esas disposiciones deben interpretarse a favor de quienes deseen ejercitar su derecho a la libertad de reunión pacífica.

2. Procedimiento de notificación y adopción de decisiones

51. La presunción antes mencionada significa además que, en una sociedad libre y democrática, no debería obligarse a contar con autorización para reunirse pacíficamente. A este respecto, el Relator Especial destaca de nuevo que el ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica debe estar sujeto, a lo sumo, a “un procedimiento de notificación previa que obedezca a la necesidad de que las autoridades del Estado faciliten el ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica y tomen medidas para proteger la seguridad y el orden públicos y los derechos y libertades de los demás” (A/HRC/20/27, párr. 28). La excepción más notable de este principio es la de las reuniones pacíficas espontáneas cuando los organizadores no puedan cumplir las normas establecidas de notificación o cuando no exista un organizador identificable. Fundamentalmente, el Relator Especial reitera que “la falta de notificación previa de los organizadores a las autoridades no debe motivar la disolución automática de la reunión ni la imposición a sus organizadores de sanciones penales o administrativas consistentes en el pago de multas o la privación de libertad” (párr. 29).

52. Además, el Relator Especial opina que la notificación solo debe ser obligatoria en el caso de las grandes reuniones o de reuniones que previsiblemente puedan provocar cierto grado de perturbación en su opinión, esa notificación debería presentarse con un máximo de, por ejemplo, 48 horas de antelación a la celebración de la reunión. Los organizadores

deberían enviar una simple notificación a una autoridad principal designada y no a varias autoridades (por ejemplo, como ocurre a veces en el caso de las manifestaciones, a una o varias autoridades municipales y/o organismos de las fuerzas del orden). La autoridad principal debería comunicar los datos de la notificación a todos los órganos pertinentes.

53. A este respecto, el Relator Especial considera que los organizadores deberían poder notificar a la autoridad principal designada la celebración de una reunión pacífica en la forma más simple y rápida, cumplimentando, por ejemplo, un formulario claro y conciso, que pueda obtenerse en el idioma o idiomas principales hablados en el país, y de ser posible en Internet para evitar la incertidumbre y las posibles demoras en los envíos por correo. La notificación debería contener tan solo información relativa a la fecha, hora, duración y ubicación o itinerario de la reunión, y el nombre, dirección e información de contacto del organizador.

54. Por otra parte, tal como señala el Grupo de Expertos OSCE/OIDDH se considerará que una notificación es excesivamente burocrática si se impone a los organizadores cualquiera de las obligaciones siguientes: dar el nombre de más de un organizador; pertenecer a una organización registrada para poder organizar la reunión; presentar documentos oficiales de identidad, como pasaportes o tarjetas de identidad; identificar a otras personas que participarán en el acto, como el de los encargados del servicio de orden; exponer los motivos para celebrar una reunión, teniendo presente el principio de no discriminación; y que se indique el número exacto de participantes, que es difícil de predecir. A este respecto, las autoridades no deberían castigar a los organizadores si el número de participantes no coincide con el número previsto, tal como se prevé en las leyes nacionales (como ha ocurrido en la Federación de Rusia).

55. El Relator Especial comparte con el Grupo de Expertos la opinión de que las autoridades deberían ser flexibles en los casos de: a) tardanza en la notificación, si está debidamente justificada; b) errores en la cumplimentación del formulario; o c) ausencia de algunos de los datos necesarios. No debería obligarse a que volvieran a cumplirse desde el principio los plazos para la notificación y debería haber algún procedimiento flexible para corregir las omisiones o errores de poca importancia.

56. Otro requisito improcedente que forma parte del proceso de notificación es la imposición formal o informal a los organizadores de la obligación de negociar la hora y el lugar de la reunión con las autoridades. Este requisito equivaldría a restringir la reunión prevista y debería cumplir los criterios de la necesidad y la proporcionalidad, definidos en el artículo 21 del Pacto, que es aplicable a las restricciones. El Relator Especial también advierte que, cuando se tramita una notificación, las autoridades no deberían proponer una

hora y un lugar distintos para la celebración de la reunión, ya que ello representaría imponer restricciones al derecho a la libertad de reunión pacífica y debería ajustarse al criterio antes mencionado.

57. El Relator Especial opina también que el procedimiento de notificación debería ser en todo momento gratuito para no poner trabas económicas que hagan desistir a los organizadores de ejercer su derecho a la libertad de reunión pacífica. Análogamente, el costo de la protección y organización de la reunión (instalación de barreras de seguridad, servicios médicos o instalaciones temporales de saneamiento) no deberían correr a cargo de los organizadores.

58. Una vez los organizadores hayan notificado a la autoridad principal designada su intención de celebrar una reunión, debe expedirse sin demoras un recibo en el que se acredite que se ha presentado la notificación a su debido tiempo. Si los organizadores no han recibido ninguna comunicación de la autoridad antes de la hora en que se haya previsto celebrar la reunión, se asumirá que esta no presenta ningún problema. El Relator Especial alerta contra el posible uso indebido del sistema de expedición del recibo.

59. El Relator Especial es consciente de que los Estados tienen la obligación de mantener el orden público, pero las restricciones a la reunión pacífica en relación con su “hora, lugar y forma” deben ajustarse a los estrictos criterios de necesidad y proporcionalidad antes mencionados. Debe prohibirse toda restricción impuesta a la naturaleza o contenido del mensaje que los organizadores y los participantes quieren difundir, sobre todo en relación con las críticas a las políticas del Gobierno, a menos que ese mensaje constituya “incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia”, de conformidad con el artículo 20 del Pacto. A este respecto, el Relator Especial reitera la recomendación en la que exhortó a los Estados a “proporcionar a las personas que ejerzan sus derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación la protección inherente al derecho a la libertad de expresión”.

60. En el caso de que la reunión sea restringida de conformidad con los estándares y normas internacionales de derechos humanos, las autoridades deben ofrecer a los organizadores alternativas razonables para la celebración de reuniones pacíficas, que fundamentalmente deben poder realizarse de forma que puedan ser vistas y oídas por el público destinatario para que llegue a este el mensaje que los organizadores y los participantes desean difundir.

61. Con harta frecuencia, las autoridades de muchos países no aplican los estrictos criterios de necesidad y proporcionalidad antes mencionados cuando estudian la imposición de una posible restricción al derecho a la libertad de reunión pacífica. Se han prohibido o reprimido reuniones pacíficas debido a que el mensaje que pretendían difundir no era del agrado de

las autoridades en Argelia, Azerbaiyán, Bahrein, Belarús, China, Cuba, Egipto, la Federación de Rusia, Indonesia, la República Árabe Siria, la República Islámica del Irán y Zimbabwe. Los organizadores y participantes fueron acusados, entre otras cosas de “sedición” y de “provocar disturbios”.

62. Lo mismo ha ocurrido en el caso de personas que se manifestaban pacíficamente para reivindicar derechos económicos, sociales y culturales, como los indígenas que protestaban contra la explotación de una mina de carbón (Bangladesh), la población local que denunciaba los efectos de las centrales nucleares (India); los estudiantes que se oponían a la reforma de la enseñanza universitaria (Chile); los empleados que protestaban por el cierre de una mina (Myanmar), los activistas que criticaban el aumento de los precios de los combustibles (Sri Lanka) o los estudiantes que apoyaban a un grupo étnico que había sido desplazado a la fuerza para permitir la construcción de un embalse (Sudán).

63. El Relator Especial considera particularmente inquietante la imposición de prohibiciones generales en muchos Estados, como Azerbaiyán y Bahrein, por lo general en interés de la seguridad nacional, la seguridad pública o el orden público. El Relator Especial cree firmemente que esas prohibiciones generales, son medidas intrínsecamente desproporcionadas y discriminatorias por cuanto afectan a todos los ciudadanos que desean ejercer su derecho a la libertad de reunión pacífica. Los Estados también han recurrido a medidas preventivas para obstaculizar la celebración de reuniones pacíficas, entre otras cosas, impidiendo el acceso de los participantes al lugar donde se preveía celebrar la reunión, por ejemplo, en Sri Lanka y Myanmar.

64. Por último, debería ponerse a disposición de los organizadores un procedimiento de recurso acelerado, para que puedan obtener una decisión judicial de un tribunal independiente e imparcial antes de la fecha prevista de la reunión que se ha notificado. La decisión de la autoridad reguladora y del tribunal de apelación debería publicarse, con fines de transparencia y equidad, de ser posible en un sitio web determinado.

3. Acceso a los espacios públicos

65. Una medida clave para facilitar la celebración de reuniones pacíficas es ofrecer un espacio público a los organizadores y los participantes. El Relator Especial considera oportuno citar de nuevo una importante decisión del Tribunal Constitucional de España en la que este declaró que “en una sociedad democrática el espacio urbano no es solo un ámbito de circulación, sino también un ámbito de participación”. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) también señaló que, aunque en algunas ocasiones el ejercicio de este derecho distorsiona la rutina de funcionamiento cotidiano, especialmente en las

grandes concentraciones urbanas, y que incluso 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 “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” . Por otra parte, el Consejo de Derechos Humanos, 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 a tal efecto el papel de las autoridades locales. La cuestión del acceso al espacio público es particularmente importante en vista del aumento de la privatización del espacio público en muchos Estados, en los que las reuniones pacíficas se han restringido recurriendo a entidades privadas, tanto empresas como particulares, interdictos civiles, que pueden ser difíciles de impugnar, así como a la tipificación del delito de violación de propiedad agravada, como por ejemplo, en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

66. El acceso al espacio público significa concretamente que los organizadores y los participantes deberían poder utilizar las plazas, carreteras y calles públicas para celebrar reuniones pacíficas, ya sea estáticas o en movimiento. El Relator Especial opina 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. A este respecto, la imposición de restricciones a “la hora, el lugar y la forma” deberían cumplir los estrictos criterios antes mencionados de necesidad y proporcionalidad. En Kenya se ha prohibido temporalmente a los manifestantes reunirse alrededor del Tribunal Supremo a la espera de una sentencia, así como en otros lugares públicos.

67. A este respecto, la CIDH señaló que “las instituciones competentes del Estado tienen el deber de diseñar planes y procedimientos operativos adecuados para facilitar el ejercicio del derecho de reunión [lo que puede involucrar] el reordenamiento del tránsito de peatones y vehículos en determinada zona”. Una reunión causa tan solo una obstrucción temporal del tráfico, es decir, una interferencia temporal en los derechos y actividades de los demás. El Relator Especial considera preocupante que en algunos Estados las protestas en la calle estén prohibidas por las leyes nacionales (Malasia); que se prohíba que las manifestaciones callejeras obstaculicen el tránsito de peatones y vehículos (Belarús); que las reuniones masivas estén prohibidas y sean sancionadas con cuantiosas multas porque pueden, entre otras cosas, alterar el tráfico y el transporte (Federación de Rusia); que las autoridades rechazaran la solicitud de celebrar una reunión pacífica con ocasión del Día Internacional de la Paz, aduciendo, entre otras cosas, que podía haber alterado el tráfico (Myanmar); y que las defensoras de los derechos humanos hayan sido repetidamente detenidas y encarceladas por alterar el tráfico durante manifestaciones callejeras pacíficas (Zimbabwe).

4. Planificación de eventos

68. El Relator Especial considera que la planificación de eventos, incluida la evaluación de riesgos, por parte de las fuerzas del orden, junto con los organizadores de reuniones pacíficas y, de ser posible las autoridades locales, es una buena práctica que puede contribuir al éxito de la reunión. No obstante, la participación de los organizadores en esa planificación no debe ser en ningún caso obligatoria.

69. Podrían examinarse cuestiones como el cálculo del número de participantes previstos; el itinerario de la reunión, si no es estática; las necesidades concretas de las personas con discapacidad y los grupos en situación de riesgo, como las mujeres, los pueblos indígenas y los grupos que, debido a su orientación sexual y/o identidad de género pueden necesitar mayor protección de las autoridades; la necesidad de contar con miembros del servicio de orden debidamente formados y claramente identificados que se encarguen de prestar asistencia a los organizadores, entre otras cosas, informando y orientando al público durante el evento, pero que no deben ser utilizados para paliar las deficiencias en el aparato de seguridad. Es importante que, cuando los organizadores no puedan ser identificados debido al carácter de algunos actos (como los convocados por medio de Internet), las autoridades se encarguen igualmente de esa planificación y preparación.

70. Las fuerzas del orden deben estar preparadas y debidamente entrenadas para prevenir la presencia de agentes provocadores y contra manifestantes que pretendan perturbar o dispersar la reunión, y apartarlos de la reunión o contenerlos debidamente. Las autoridades deben estar también preparadas para controlar manifestaciones simultáneas, que deben ser facilitadas y protegidas cuando sea posible.

71. Fundamentalmente, las fuerzas del orden deberían ofrecerse a cooperar francamente y en todo momento con los organizadores, teniendo presente su deber de facilitar y proteger la reuniones pacíficas.

5. Nuevas tecnologías de comunicaciones

72. El Relator Especial subraya de nuevo la capital importancia de las nuevas tecnologías de las comunicaciones, tales como Internet y los teléfonos móviles, para la organización de reuniones pacíficas. Esas tecnologías permiten a los organizadores movilizar a grandes grupos de personas en forma rápida y eficaz, y con muy bajo costo. La importancia de esas tecnologías fue destacada por las delegaciones y los participantes en la mesa redonda organizada durante el Consejo de Derechos Humanos, sobre la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las protestas pacíficas. Debe señalarse que

las personas que publican en los medios sociales los llamamientos para la celebración de una reunión no deben ser consideradas organizadores de esta, como lamentablemente ha ocurrido en Malasia, por ejemplo.

73. El Relator Especial opina que debe permitirse que los organizadores y participantes en reuniones pacíficas tengan acceso a Internet y a otras nuevas tecnologías en todo momento, tal como señaló el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, quien también declaró que “toda determinación del contenido [de un sitio web] que ha de bloquearse ha de proceder de una autoridad judicial competente o un órgano independiente de cualquier influencia indebida de tipo político, comercial u otro tipo” . A este respecto, el Grupo de Expertos de la OSCE/OIDDH recomendó a los Estados que velaran por que no se obstaculizaran en modo alguno las actividades destinadas a difundir información para anunciar la celebración de reuniones. Por último, el Consejo de Derechos Humanos, en su resolución 20/8, reconoció la naturaleza mundial y abierta de Internet como fuerza impulsora de la aceleración de los progresos hacia el desarrollo en sus distintas formas (párr. 2) y exhortó a los Estados “a que promuevan y faciliten el acceso a Internet y la cooperación internacional encaminada al desarrollo de los medios de comunicación y los servicios de información y comunicación en todos los países” (párr. 3).

74. Del mismo modo, las nuevas tecnologías de las comunicaciones, en particular Internet, deberían ser consideradas por las autoridades como una oportunidad excelente para interactuar con un público amplio y diversificado antes y durante las reuniones pacíficas, con el fin de darle a conocer su papel y funciones, y en definitiva, generar o reforzar la confianza en la población.

75. El Relator Especial expresa su preocupación por que, según se informa, se bloquee temporalmente el acceso a las nuevas tecnologías de las comunicaciones, en particular Internet, o determinados sitios web, antes, durante o después de algunas reuniones pacíficas (por ejemplo, en Argelia, China y Egipto).

76. El Relator Especial también alerta contra el posible uso indebido de las leyes que rigen la prevención y la lucha contra los delitos relacionados con las tecnologías de la información y las comunicaciones, que deben aplicarse tan solo como excepción a la regla general de permitir el uso abierto y libre de Internet, así como de todas las demás formas de comunicación; solo deben permitirse muy pocas excepciones, que deben ser limitadas y estar explícitamente previstas en las leyes.

6. La responsabilidad de los organizadores

77. Cuando los organizadores no hayan respetado deliberadamente una restricción ilegítima impuesta al derecho a la libertad de reunión pacífica, las sanciones deben ser proporcionales a la infracción, a fin de que no impidan la celebración de reuniones futuras. En muchos de los países que han adoptado un sistema de autorización, se prevén multas exorbitantes para sancionar a los organizadores que no pidan autorización para manifestarse o que no respeten el contenido de la autorización. Esas multas son en muchos casos desproporcionadas y tienen un efecto disuasorio para el disfrute de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de expresión, por ejemplo, las de las leyes de Azerbaiyán, la Federación de Rusia y Suiza (Cantón de Ginebra).

78. Además, como se ha señalado anteriormente, en ningún caso debe responsabilizarse a los organizadores de reuniones pacíficas de la conducta ilícita de otras personas. Debe respetarse el principio de responsabilidad personal de los participantes, principalmente debido a la presunción del carácter pacífico de la reunión. El Relator Especial expresa su preocupación por que, en algunos casos, se haya procesado a algunos organizadores por el comportamiento violento de otras personas, como en Malasia. Preocupan también al Relator especial las leyes que imponen sanciones penales a los organizadores por la conducta violenta de otras personas, como las del Cantón de Ginebra (Suiza).

V. Conclusión y recomendaciones

79. El Relator Especial considera que las dos cuestiones examinadas en el presente informe son fundamentales para el disfrute de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación. El Relator Especial expresa su honda preocupación por la obstaculización indebida a la financiación, especialmente en un clima de hostigamiento y exclusión de los actores de la sociedad civil, por un lado, y en el contexto de la crisis financiera mundial, por el otro. Es de capital importancia que la sociedad civil no sufra más restricciones y obligaciones que las personas jurídicas privadas, por ejemplo, en esas esferas. En el contexto del proceso de reforma democrática que tiene lugar en varios países del mundo y de los debates relacionados con los Objetivos de Desarrollo del Milenio después de 2015, el Relator Especial considera que los Estados tienen la obligación de facilitar, y no restringir, el acceso de las asociaciones a la financiación, incluida la procedente de fuentes extranjeras, para que puedan participar efectivamente en el proceso democrático y enriquecer el debate sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio después de 2015 y, en última instancia, contribuir al desarrollo.

80. Además, el Relator Especial considera que la “Primavera Árabe”, y el “Movimiento Occupy” (“de los Indignados”) que se produjo posteriormente en muchas partes del

mundo, han abierto unas puertas que no se cerrarán nunca. Esos fenómenos ofrecen una alternativa no violenta para lograr el cambio, al tiempo que dan a las autoridades la oportunidad de conocer los puntos de vista y los sentimientos de los ciudadanos. Esos acontecimientos confirmaron sobradamente que la celebración de reuniones pacíficas es un medio legítimo y poderoso de reivindicar el cambio democrático; de pedir que se respeten más los derechos humanos, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales; y de exigir responsabilidades por las violaciones y abusos de los derechos humanos. La posibilidad de celebrar ese tipo de reuniones ha demostrado ser particularmente importante para los grupos más vulnerables a las violaciones de derechos y la discriminación, ya que en ellas pueden plantear su situación -muchas veces desesperada- en forma significativa.

81. Como recomendaciones generales, el Relator Especial exhorta a los Estados a:

- a) 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;
- b) Velar por que toda restricción se ajuste a los estándares y normas internacionales de derechos humanos, y en particular a los estrictos criterios de necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática, teniendo presente el principio de no discriminación;
- c) Velar por que se dé, por escrito y a su debido tiempo, una explicación detallada de la imposición de toda restricción, y porque esa restricción pueda ser sometida a un examen judicial independiente, imparcial y sin demoras;
- d) Velar por que las sanciones que se impongan a quienes no respeten las restricciones impuestas con arreglo a los estándares y normas internacionales de derechos humanos sean proporcionales y que no sean tan estrictas que disuadan a las personas de ejercer sus derechos a la libertad de asociación o de reunión pacífica;
- e) Velar por que quienes violen o abusen de los derechos a la libertad de asociación y de reunión pacífica de las personas sean obligados a rendir cuentas de sus actos ante un órgano de supervisión independiente y democrático y ante los tribunales.

(...)

83. En relación con la libertad de reunión pacífica, el Relator Especial exhorta a los Estados a:

- a) Establecer en las leyes, en forma clara y expresa, la presunción a favor de la celebración de reuniones pacíficas, y facilitar y proteger las reuniones pacíficas.
- b) Velar por que las reuniones pacíficas estén sujetas, como máximo, a un sistema

de notificación de la celebración de reuniones pacíficas, en lugar de a un sistema de autorización. Cuando se adopte un procedimiento de notificación, este debe ser lo más sencillo y expeditivo posible.

c) Ofrecer a los organizadores, cuando se restrinja una reunión de conformidad con los estándares y normas internacionales de derechos humanos, alternativas razonables para la celebración de sus reuniones pacíficas, que deben poder ser vistas y oídas por el público al que van dirigidas.

d) 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.

e) Asegurar y facilitar en todo momento el acceso a Internet y a otras nuevas tecnologías de las comunicaciones, y garantizar además que toda restricción a ese acceso o al contenido de sitios web sea examinada por un tribunal ordinario competente.

f) Garantizar que los organizadores de las reuniones no sean nunca considerados responsables de la conducta ilícita de otros.”

Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, A/68/299, 7 de agosto de 2013.

(...)

II. Derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación como parte integrante de la celebración de elecciones libres y justas.

A. Democracia y libertad de reunión pacífica y de asociación

4. La democracia, como sistema mediante el cual las personas participan directa o indirectamente en la gestión de los asuntos públicos, resulta atractiva en todo el mundo. En la mayoría de los países del mundo se celebran elecciones, referendos y plebiscitos, en los que las personas eligen a sus representantes y manifiestan sus preferencias respecto de leyes o políticas. Como se establece en el artículo 21 3) de la Declaración Universal de Derechos Humanos la democracia es un proceso en que “[l]a voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público”. Habitualmente se considera que se trata de un proceso en el que se celebran elecciones periódicas, libres y competitivas, para decidir directa o indirectamente las políticas que se adoptarán mediante representantes electos que deben rendir cuentas a su electorado. En otras palabras, la democracia, según se plasma en el proceso electoral, en general implica la aplicación de procesos predecibles y claros con

resultados inciertos, en tanto que la ausencia de democracia puede reconocerse porque la totalidad del proceso electoral se caracteriza por la existencia de mecanismos poco claros e inciertos, pero con resultados predecibles. Sin embargo, se está examinando cada vez con más cuidado la calidad de las elecciones para asegurar que los resultados sean representativos de la voluntad de la población. Las elecciones confieren legitimidad a los gobiernos y si no puede considerarse que las elecciones reflejan la voluntad de la población, puede generarse una sensación de malestar y de falta de legitimación que en ocasiones puede desencadenar un conflicto violento. A fin de sostener el ideal democrático, es necesario que los regímenes apoyen el estado de derecho, respeten y protejan los derechos humanos y estén atentos y den respuesta a las opiniones de la población en todo momento.

5. Los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación son parte del proceso democrático, tanto durante el período electoral como entre una elección y otra. El Relator Especial reitera que esos derechos son un elemento esencial de la democracia dado que empoderan a las mujeres, los hombres y los jóvenes para “expresar sus opiniones políticas, participar en proyectos literarios y artísticos y en otras actividades culturales, económicas y sociales, participar en cultos religiosos o practicar otras creencias, fundar sindicatos y afiliarse a ellos, y elegir dirigentes que representen sus intereses y respondan de sus actos” (resolución del Consejo 15/21, preámbulo).

6. Más específicamente, los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación son fundamentales para que los individuos y los grupos de individuos participen en los asuntos públicos. Mediante el ejercicio de esos derechos las personas pueden unir sus preocupaciones e intereses y hacerlos conocer y procurar moldear una gobernanza para que resuelva sus problemas. Por ejemplo, esos derechos son esenciales para hacer campañas y participar en mítines públicos, formar partidos políticos, participar en actividades orientadas a informar a los votantes, emitir votos, observar y vigilar la celebración de elecciones y hacer que los candidatos y los funcionarios electos rindan cuentas.

7. El derecho internacional contiene principios y normas que pueden utilizarse para medir el proceso electoral y sus resultados. Las evaluaciones deben realizarse teniendo en cuenta que los Estados han asumido ciertos compromisos jurídicos y que las elecciones que celebran deben cumplir esos compromisos, lo que da uniformidad y objetividad a la observación de las elecciones. La universalidad, la interrelación y la interdependencia de los derechos humanos también se ven reforzadas porque los Estados tienen la responsabilidad de velar por el ejercicio de todos los derechos durante el proceso electoral a fin de obtener resultados positivos. Este enfoque implica el reconocimiento de que un proceso electoral exitoso va más allá de los hechos acaecidos el día de las elecciones. El marco jurídico, el entorno político y la capacidad institucional existentes antes, durante y después del día de las

elecciones inciden en la forma en que se ejercen esos derechos. Además, el Relator Especial considera que un proceso electoral en que se erigen barreras de forma generalizada y sistemática que obstaculizan el ejercicio de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación no puede decirse que sea libre ni justo y por lo tanto no puede considerarse que el resultado de ese proceso producto de la celebración de elecciones “genuinas”, como lo exige el derecho internacional.

8. Es necesario mantener la paz durante el proceso de votación para que el electorado concurra a las urnas y ejerza su derecho de voto. Sin embargo, aunque se trata de una cuestión importante, no debe considerarse una justificación para seguir aplicando malas prácticas electorales ni para imponer restricciones injustificables a los derechos de reunión pacífica y de asociación u otros derechos, por ejemplo, prohibiciones ilimitadas o no sometidas a control de protestas o manifestaciones en contra de los resultados de las elecciones. En los casos en que se violen esos derechos en algún momento durante el proceso electoral, debe poder accederse a mecanismos rápidos y eficaces, presididos por árbitros imparciales, para dar remedio a la situación.

9. En el presente informe el Relator Especial hace hincapié en el papel de las asociaciones en general, y en particular en los partidos políticos como vehículos centrales a través de los cuales los individuos pueden participar en la gestión de los asuntos públicos por medio de los representantes que han elegido. Los partidos políticos tienen un papel esencial que desempeñar “en lo que respecta a asegurar el pluralismo y el correcto funcionamiento de la democracia”⁴⁰. En el presente informe se define un partido político como “una asociación libre de personas, uno de cuyos fines es participar en la gestión de los asuntos públicos, entre otras cosas, mediante la presentación de candidatos a elecciones libres y democráticas”⁴¹. Es importante que un partido político sea una “asociación” (A/HRC/20/27, párrs. 51 y 52), aunque será una asociación especializada que quizás esté regulada específicamente en la legislación y que esté sometida a normas distintas de las aplicables a otras asociaciones. El Relator Especial considera que la diferencia fundamental que existe entre los partidos políticos y otras asociaciones es la capacidad de los primeros de presentar candidatos para las elecciones y formar gobiernos después de estas, en el caso de que esos candidatos resulten ganadores en elecciones auténticas. Por lo tanto, el Relator Especial destaca que la participación de organizaciones de la sociedad civil en el proceso electoral no debería significar que fueran rotuladas o tratadas involuntariamente como partidos políticos simplemente como consecuencia de haber participado en la vida pública en la forma que han elegido.

40. Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*, denuncia núm. 20/1997/804/1007, 25 de mayo de 1998, párr. 41.

41. Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y Comisión de Venecia, *Guidelines on Political Party Regulation* (Varsovia/Estrasburgo, 2011), párr. 9.

10. El Relator Especial también señala que, si bien solo algunas organizaciones de la sociedad civil pueden trabajar directamente en cuestiones relacionadas con las elecciones, por ejemplo, la educación de los votantes, la observación de las elecciones, la reforma de las instituciones electorales y la rendición de cuentas de los candidatos y los funcionarios electos, el período electoral ofrece una oportunidad fundamental para que muchas otras organizaciones de la sociedad civil trabajen con las personas que podrían resultar electas como representantes, hagan hincapié en sus preocupaciones e intereses con miras a obtener respuestas sobre cuestiones de política, y en general ejerzan su derecho a participar en los asuntos públicos. Por esa razón, cualquier debate sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación en el contexto de las elecciones debe incluir a todas las organizaciones de la sociedad civil, con independencia de su esfera de interés.

11. El término "elecciones", según se usa en el presente informe, incluye las que se celebran a los efectos de elegir presidente, legisladores o autoridades administrativas locales, los plebiscitos y los referendos. El período electoral no siempre puede definirse claramente desde el punto de vista temporal. En efecto, podría sostenerse que la finalización de un período electoral -en la medida en que ese período pueda determinarse- marca el comienzo del siguiente. Algunos acontecimientos que se producen durante el proceso electoral tienen lugar en determinados momentos puntuales, por ejemplo, el proporcionar información a los votantes, la campaña en sí, los días o el día de la elección y el recuento de votos. Sin embargo, es posible que otras actividades relacionadas con el proceso tengan lugar mucho después de la emisión del voto, por ejemplo, la realización de reformas legislativas y el fortalecimiento de las instituciones. El Relator Especial, cuando señala que el alcance del presente informe abarca el período que transcurre antes, durante y después de las elecciones quiere decir que el contexto de las elecciones no incluye solamente un hecho puntual ni un período de tiempo específico, por ejemplo, la jornada electoral -aunque la emisión del voto es un momento crucial en las elecciones. El Relator Especial observa que las elecciones son a menudo competencias muy intensas en las que hay muchas cuestiones en juego, tanto para las autoridades como para el electorado. En ese contexto, los Estados tienen la obligación de respetar y facilitar los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación durante todo el proceso.

B. Marco jurídico internacional relacionado con los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación en el contexto de las elecciones

12. En su resolución 15/21 el Consejo de Derechos Humanos exhortó a los Estados a que respetaran y protegieran plenamente los derechos de todas las personas a la libertad de reunión pacífica y de asociación, incluso en el contexto de elecciones. Además de la noción de democracia, los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación se encuentran

implícitos en el derecho a participar en el gobierno del propio país, como se establece en el artículo 21 3) de la Declaración Universal de Derechos Humanos, con arreglo al cual “[l]a voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto”. Asimismo, el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reafirma el derecho de todos los ciudadanos, a no ser objeto de distinciones prohibidas ni de restricciones indebidas y a: a) participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; y c) tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país⁴². El Comité de Derechos Humanos reconoce que el pleno ejercicio de esos derechos depende de la libre comunicación de información e ideas acerca de las cuestiones públicas y políticas entre los ciudadanos, los candidatos y los representantes elegidos, lo que requiere el pleno disfrute y respeto de los derechos de libertad de reunión y de asociación, entre otros (Observación general núm. 25, párr. 25). La Asamblea General, en su resolución 59/201, declaró que entre los elementos esenciales de la democracia figuraba la libertad de asociación y de reunión pacífica, además del derecho a votar y el derecho a ser elegido en elecciones periódicas, libres y auténticas, y alentó el fortalecimiento de los sistemas de partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil.

13. La naturaleza de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación en el contexto de las elecciones ha sido reafirmado en varios otros tratados internacionales y regionales de derechos humanos⁴³, y en otros órganos⁴⁴. Los Estados miembros de la Unión Africana, en la Declaración sobre los Principios Rectores de las Elecciones Democráticas en África (secc. III d)), se comprometen expresamente a salvaguardar, durante los procesos electorales, los derechos humanos y las libertades civiles de todos los ciudadanos, en particular la libertad de circulación, de reunión, de asociación, de expresión y de hacer campaña, así como el acceso a los medios de comunicación por todas las partes interesadas.

42. Véase también el artículo 7 de la Convención sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer; el artículo 29 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; el artículo 23 1) b) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el artículo 13 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos; el artículo 33 de la Carta Árabe de Derechos Humanos; y el párr. 25 de la Declaración de Derechos Humanos de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental.

43. Véase, por ejemplo, artículo 7 b) de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y el artículo 29 b) i) de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

44. Declaración sobre la celebración de elecciones libres y justas, aprobada por el Consejo Interparlamentario en su 154a sesión (París, 26 de marzo de 1994).

La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, en el Documento de Copenhague⁴⁵, en que se esboza el compromiso de los Estados miembros en relación con las elecciones, garantiza expresamente los derechos de reunión pacífica y de asociación (párrs. 9.2 y 9.3). Si bien otros instrumentos regionales sobre la democracia no se refieren expresamente al derecho a la libertad de asociación, reconocen que los partidos políticos y otras formas de asociaciones son elementos fundamentales para el fortalecimiento de la democracia⁴⁶.

14. La variedad de instrumentos que expresa o implícitamente reconocen la capacidad de los partidos políticos y otras asociaciones de organizarse y actuar en el contexto de las elecciones o, en un sentido más general, participar en la democracia, es un indicador de que existe un consenso por lo menos en el plano de la formulación de normas acerca del carácter central de esos derechos. La experiencia del Relator Especial respecto de su aplicación es menos optimista. El Relator Especial observa que, en el contexto de las elecciones, los derechos son más susceptibles de ser restringidos, y, por lo tanto, insta a la estricta adhesión a las normas internacionales de derechos humanos. Si bien la libertad debe ser la regla y las restricciones la excepción (A/HRC/20/27, párr. 16, A/HRC/23/39, párr. 18), el Relator Especial deplora que, con demasiada frecuencia, las restricciones tengan por finalidad acallar a la crítica y no respeten el derecho internacional, con arreglo al cual esas restricciones deben encontrarse establecidas en la ley y ser necesarias en una sociedad democrática en interés de lo establecido en los artículos 21 y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁴⁷.

15. La importancia de que se protejan en un pie de igualdad todos los derechos de reunión pacífica y de asociación es especialmente importante en el contexto de las elecciones dado que durante ese período puede exacerbarse vulnerabilidades. El Relator Especial observa que los agentes que participan en el proceso electoral tienden a explotar las diferencias raciales, étnicas, religiosas, políticas o de origen nacional o social, entre otras distinciones expresamente prohibidas por el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, con miras a excluir a los opositores. Asimismo, destaca que esos derechos están garantizados para todas las personas por igual (A/HRC/20/27, párr. 13), y que los Estados, por lo tanto, tienen la obligación de ofrecer protección eficaz contra la discriminación. En el contexto de las elecciones, las medidas temporarias destinadas a aumentar la capacidad de los grupos marginados o de los grupos que se encuentran en una situación de mayor

45. El documento puede consultarse en www.osce.org/odihr/elections/14304.

46. Carta Africana de la Democracia, las Elecciones y la Gobernanza, artículos 3 y 12; Carta Democrática Interamericana, artículos 5 y 27.

47. Para un examen de las restricciones permitidas, véase, *inter alia*, A/HRC/20/27, párrs. 15 a 17.

riesgo en lo que respecta al ejercicio de sus derechos, como las mujeres, las víctimas de la discriminación en razón de su orientación sexual o identidad de género, los jóvenes, las personas pertenecientes a minorías, los indígenas, los extranjeros, incluidos los apátridas, los refugiados o los migrantes, y los miembros de grupos religiosos, así como los activistas que promueven los derechos económicos, sociales y culturales, que se utilice como mecanismo para igualar las oportunidades de esos grupos a las de otros, no constituyen discriminación.

III. Derecho de reunión pacífica

16. El derecho a la libertad de reunión pacífica, es decir de organizar y participar en reuniones pacíficas en el interior de un recinto o en su exterior, ha demostrado ser desde hace tiempo clave en el contexto de las elecciones. Este derecho permite a los candidatos que se presenten a elecciones a movilizar a sus partidarios y dar resonancia y visibilidad a sus mensajes políticos. Las elecciones constituyen también una oportunidad singular para que las mujeres, los hombres y los jóvenes de todos los estratos sociales expresen sus opiniones y aspiraciones, tanto en favor del statu quo, como en favor de un cambio, es decir, hagan público su apoyo al gobierno y al partido gobernante, o manifiesten su desacuerdo. El disenso es una parte legítima del ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica, en particular en el contexto de las elecciones, dado que es una oportunidad única para que se expresen opiniones diversas por medios pacíficos.

17. Al respecto, como se mencionó durante el debate de la mesa redonda del Consejo de Derechos Humanos sobre la promoción y la protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas, el Relator Especial considera que la participación en manifestaciones pacíficas constituye una alternativa a la violencia y la fuerza armada como medio de expresión y cambio que debería respaldarse. Por lo tanto, las manifestaciones pacíficas deben protegerse, y de forma enérgica (véase A/HRC/19/40, párr. 13). El Consejo comparte este enfoque y en su resolución 22/10 destacó que las manifestaciones pacíficas no deberían considerarse una amenaza, y por lo tanto, alentó a todos los Estados a que entablaran un diálogo abierto incluyente y fructífero cuando abordaran las manifestaciones pacíficas y sus causas. El Consejo destacó además que toda persona debía poder expresar sus quejas o aspiraciones de manera pacífica, entre otras cosas, mediante manifestaciones públicas, sin temor a sufrir represalias o a ser amedrentada, hostigada, lesionada, sexualmente agredida, golpeada, detenida y recluida de manera arbitraria, torturada, asesinada ni ser objeto de desaparición forzada, lo que es especialmente cierto en el contexto de las elecciones cuando aumentan las tensiones y los intereses políticos, económicos y sociales que están en juego son considerables.

18. Sin embargo, en muchos países las elecciones se han visto empañadas por la comisión de violaciones y abusos de los derechos humanos. Por ejemplo, en septiembre de 2009, en Guinea, se reunieron pacíficamente 50.000 manifestantes en un estadio para protestar contra la posible candidatura del Capitán Moussa Dadis Camara en las elecciones presidenciales de enero de 2010. Las fuerzas de seguridad abrieron fuego y utilizaron bayonetas y cuchillos para dispersar a la multitud. Más de 150 personas fueron muertas, y más de mil resultaron heridas. Muchas personas fueron detenidas en el lugar, en sus hogares o en hospitales. En la República Islámica del Irán, en junio de 2009, después de que se declarara la victoria del Presidente Ahmadinejad, las fuerzas de seguridad mataron a varios manifestantes que habían salido pacíficamente a cuestionar el resultado de las elecciones. Las fuerzas de seguridad abrieron fuego durante las manifestaciones y utilizaron porras y gas pimienta para dispersar a la multitud. Varios cientos de personas fueron detenidas durante las protestas tras las elecciones presidenciales de 2009. En la Federación de Rusia, se utilizó excesivamente la fuerza contra personas que protestaban pacíficamente contra la presunta comisión de fraude electoral en el contexto de las elecciones parlamentarias celebradas en diciembre de 2011 y más de mil personas fueron detenidas en varias ciudades. También se produjeron distintos actos de hostigamiento e intimidación, y la detención arbitraria de varios activistas y miembros de la oposición en el contexto de las manifestaciones contra la elección del presidente que tuvieron lugar el 6 de mayo de 2012. En la República Bolivariana de Venezuela, tras la celebración de elecciones presidenciales en abril de 2013, se realizaron manifestaciones pacíficas en varios estados delante de las oficinas de la comisión nacional electoral, en que las fuerzas de seguridad utilizaron la fuerza bruta, y llevaron a cabo detenciones arbitrarias. En Malasia, las fuerzas de seguridad utilizaron la fuerza de forma indiscriminada para reprimir una protesta pacífica organizada por la coalición para la celebración de elecciones libres y justas (Bersih), que promueve la reforma del proceso electoral en ese país.

19. Además de utilizar la fuerza de forma excesiva contra manifestantes pacíficos, en algunos casos los Estados han criminalizado la participación en reuniones pacíficas y su organización durante el período electoral, con miras a castigar o desalentar a las personas que deseaban o tenían la intención de reunirse. En Etiopía, varias personas que protestaban pacíficamente y defensores de derechos humanos fueron acusados de cometer "crímenes contra el orden constitucional", y condenados a prisión perpetua por haber participado en una manifestación contra la presunta comisión de fraude en las elecciones generales de mayo de 2005, en la que más de 190 manifestantes fueron aparentemente muertos por las fuerzas de seguridad. Tras firmar una declaración en la que admitían que sus actividades habían sido inconstitucionales, recibieron un indulto y fueron liberados. En el período que precedió a las elecciones legislativas celebradas en Bahrein en septiembre de 2011, numerosos defensores de derechos humanos y sus parientes fueron detenidos o echados

de sus empleos o fueron objeto de intimidación y hostigamiento por haber cometido distintos delitos con motivaciones políticas, como “participar en reuniones ilegales”. La noche del día en que se celebraron de las elecciones presidenciales de diciembre de 2010 en Belarús, fueron detenidos cientos de manifestantes, entre ellos activistas de la sociedad civil, periodistas y líderes de la oposición, incluidos algunos candidatos presidenciales. Una persona que manifestaba pacíficamente fue condenada a trabajar en una colonia durante tres años y seis meses, por provocar desórdenes públicos, en razón de haber participado en manifestaciones pacíficas. En un primer momento fue detenida por haber cometido una falta administrativa, pero posteriormente fue acusada de haber cometido un delito penal, a pesar de que el agente de policía que había solicitado su orden de detención declaró ante la justicia que no había visto en realidad a esa persona durante la manifestación. Asimismo, en la Federación de Rusia, se formularon acusaciones por “desórdenes públicos” contra personas que manifestaban pacíficamente durante el período electoral. Numerosos manifestantes fueron detenidos acusados, entre otras cosas, de “intimidación pública” e “incitación pública”. En Azerbaiyán, se han tomado medidas, cada vez con mayor frecuencia, contra personas que manifestaban pacíficamente en el contexto de las elecciones que se realizarán en octubre de 2013, y varias de ellas han sido detenidas y/o multadas. En enero de 2006, en Nepal, cuatro defensores de derechos humanos fueron detenidos por participar en la organización de manifestaciones pacíficas a gran escala en las que se pedía que se boicotearan las elecciones municipales previstas para el mes siguiente.

20. El Relator Especial advierte que no debe detenerse a las personas que manifiestan pacíficamente, con miras a impedir su participación en reuniones en las que se critica al gobierno o al partido gobernante. También está preocupado por las órdenes que prohíben a los manifestantes o a defensores de derechos humanos que observan esas reuniones permanecer en una ciudad, entrar en ella o pasar a través de ella, como ocurrió, por ejemplo, en Malasia en julio de 2011.

21. El Relator Especial considera que todas las reuniones pacíficas celebradas durante el proceso electoral, sean o no en apoyo del partido gobernante o del gobierno de ese momento, deben recibir el mismo trato. Esas reuniones deben contar con la misma protección del Estado y tener las mismas posibilidades de celebrarse que las demás, con arreglo a la obligación positiva que el Estado tiene al respecto, e independientemente de a qué categoría o grupo pertenezcan los manifestantes. Al respecto, el Relator Especial advierte que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad los grupos marginados ya mencionados o los grupos con mayores posibilidades de ser objeto de ataques, comentarios despectivos, estigmatización, y restricciones indebidas, para servir intereses políticos, a menudo de partidos distintos. También es posible que en algunos casos se les revocquen los pasaportes y permisos de trabajo por haber participado en manifestaciones

para expresar su solidaridad. Como consecuencia de ello, las reuniones pacíficas que organizan esos grupos, que quizás busquen aprovechar la oportunidad que ofrecen las elecciones para llamar la atención sobre los graves problemas que afrontan, se ven afectadas negativamente. El Relator Especial está horrorizado por los hechos ya mencionados que tuvieron lugar en Guinea en septiembre de 2009, cuando muchas mujeres que participaban en la manifestación o que se encontraban presentes en la zona fueron desnudadas y agredidas sexualmente, y en algunos casos víctimas de violaciones en grupo, tanto en el estadio como durante su detención. En Zimbabwe, manifestantes que promovían de forma pacífica los derechos de las mujeres en el contexto de las elecciones fueron agredidos brutalmente. En la República Islámica del Irán, en junio de 2009, cinco estudiantes fueron muertos por las fuerzas de seguridad.

22. Las leyes generales sobre el derecho de reunión, que facilitan el ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica en cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos, deben aplicarse a los hechos relacionados con el proceso electoral. En particular, esas leyes deberían permitir y facilitar la celebración de reuniones espontáneas, teniendo en cuenta que es necesaria una mayor tolerancia durante el período electoral, en que se expresan distintas opiniones.

23. Un componente central de la obligación positiva del Estado de proteger a las personas que ejercen su derecho a reunirse pacíficamente es asegurar su protección contra agentes provocadores y personas que tratan de desorganizar o dispersar las reuniones. Algunas de esas personas integran el aparato del Estado o actúan en su nombre. El Relator Especial está preocupado porque el Estado utiliza agentes provocadores para desorganizar esas reuniones, como presuntamente ocurrió en el Senegal en enero de 2012, antes de la primera vuelta en las elecciones presidenciales. Asimismo, deberían realizarse mayores esfuerzos para permitir, proteger, y facilitar la realización de reuniones pacíficas simultáneas, y de manifestaciones pacíficas en sentido contrario, siempre que sea posible. En resumen, todas las formas de reunión pacífica deberían recibir mayor protección y ser facilitadas por las autoridades.

24. Al respecto, el Relator Especial recuerda que el derecho a la libertad de reunión pacífica significa que no debe requerirse la emisión de un permiso para poder celebrar una reunión. De ser necesario, es posible que se exija apenas una notificación previa, cuando se trate de reuniones de gran envergadura o de reuniones en las que se prevé pueda ocurrir algún tipo de desorden. Las reuniones pacíficas y espontáneas, que son en general una reacción a la producción de un hecho concreto -como el anuncio del resultado de las elecciones- y que por definición no pueden notificarse previamente, deberían tolerarse más en el contexto de las elecciones. Además, el Relator Especial considera que las leyes que

establecen mecanismos para obtener autorización son incluso más problemáticas en un contexto electoral, dado que esa autorización puede negarse arbitrariamente, en particular cuando los manifestantes se proponen criticar las políticas del gobierno. En el Sudán, una manifestación pacífica organizada por un candidato independiente a la gobernación en las elecciones de abril de 2010 fue restringida por las fuerzas policiales, que alegaron que los organizadores no habían solicitado permiso para hacerlo. Varios manifestantes fueron detenidos y/o heridos por las fuerzas de seguridad.

25. Asimismo, las elecciones nunca deben constituir un pretexto para que los Estados restrinjan indebidamente el derecho a la libertad de reunión pacífica. Como se señaló anteriormente, no deben establecerse interdicciones generales, que son intrínsecamente desproporcionadas y discriminatorias y las restricciones a la reunión pacífica en lo que respecta a su “hora, lugar y forma” deben ajustarse a los estrictos criterios de necesidad y proporcionalidad antes mencionados (véase A/HRC/23/39, párr. 59). En efecto, dada la importancia que tiene el derecho de reunión pacífica y de asociación en el contexto de las elecciones, el parámetro para imponer esas restricciones debería ser más elevado de lo habitual: los criterios de “necesidad en una sociedad democrática” y “proporcionalidad” deberían ser más difíciles de cumplir durante el período electoral. Al respecto, el Relator Especial está alarmado porque se ha recurrido a la imposición de interdicciones generales en el período electoral, con miras a acallar las voces opositoras. En Kenya, en marzo de 2013, tras el anuncio de los resultados de las elecciones presidenciales, el jefe de policía aparentemente prohibió todas las reuniones públicas, entre ellas las “reuniones ilegales” alrededor del edificio de la Corte Suprema, reuniones de oración, y otras reuniones y mítines políticos, hasta que se examinara y resolviera una petición por la que se impugnaban los resultados de las elecciones presidenciales. Esa decisión se basó presuntamente en el hecho de que las manifestaciones podrían haber desencadenado expresiones de animosidad y violencia. Cuando se encuentren justificadas, las restricciones de “hora, lugar y forma” que se ajusten al derecho y las normas internacionales de derechos humanos deben aplicarse de manera equitativa, sea que la reunión pacífica se haga a favor o en contra del gobierno o del partido gobernante.

26. El Relator Especial advierte además que no debe imponerse un estado de excepción durante el período electoral, para suspender temporariamente el derecho a la libertad de reunión pacífica. Sin embargo, en caso de darse esta circunstancia, recuerda que, con arreglo a lo dispuesto por el Comité de Derechos Humanos, durante un estado de excepción no se suspenderán los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, pues la posibilidad de limitar algunos de los derechos enunciados en el Pacto, por ejemplo, en relación con la libertad de reunión generalmente basta en esas situaciones, y las exigencias de la situación no justificarían ninguna suspensión de las disposiciones de que se trata⁴⁸.

48. Observación general núm. 29 (2001) sobre la suspensión de las obligaciones establecidas en el Pacto durante un estado de excepción, párr. 5.

27. El Relator Especial recuerda que los organizadores de manifestaciones pacíficas no deberían tener responsabilidad por la conducta ilegal de otros, incluso en el período electoral. En Malasia, en mayo de 2012, el Gobierno federal anunció que interpondría acciones judiciales contra los organizadores de la manifestación de Bersih 3.0, de 28 de abril de 2012, que tuvo por finalidad exigir la celebración de elecciones libres y justas, en relación con ciertos bienes presuntamente destruidos durante dicha manifestación.

28. También es importante permitir el acceso irrestricto a Internet y su utilización, en particular de las redes sociales, y de otras tecnologías de la información y las comunicaciones, que son herramientas esenciales, especialmente en épocas de elecciones, y mediante las cuales puede ejercerse el derecho a la libertad de reunión pacífica, aunque también se puede vigilar e informar sobre ese derecho en relación con las violaciones y los abusos de los derechos humanos. En la República Islámica del Irán, en el contexto de las elecciones presidenciales de 2009, se impidió temporalmente el acceso a los medios sociales de comunicación en todo el país, dado que muchos blogueros denunciaban violaciones de los derechos de personas que manifestaban pacíficamente y se negó acceso a los medios de comunicación extranjeros. En Nepal, en relación con la manifestación mencionada anteriormente, las autoridades cortaron las líneas de teléfonos fijos y de telefonía celular en Katmandú y otras ciudades importantes.

29. Por último, el Relator Especial destaca nuevamente el papel fundamental que desempeñan los defensores de derechos humanos, entre ellos los periodistas, que observan las reuniones y que han sido atacados en el contexto de las elecciones. En Belarús, en diciembre de 2010, el Presidente del Comité de Helsinki de Belarús, entre otros activistas, fue detenido por las fuerzas de seguridad cuando observaba una manifestación organizada por un candidato de la oposición, que se estaba celebrando frente a la sede del Gobierno. El activista fue conducido a un establecimiento para personas detenidas en espera del juicio antes de ser puesto bajo custodia policial. En Malasia, personal de medios de comunicación que cubría una manifestación organizada por Bersih fue presuntamente objeto de ataques por parte de las fuerzas de seguridad, cuando documentaba actos de brutalidad policial, a pesar de haberse identificado a sí mismo como personal de medios de comunicación.

V. Conclusiones y recomendaciones

56. El Relator Especial desea subrayar que los períodos electorales son un momento único en la vida de una nación en lo que respecta a la reafirmación e incluso el fortalecimiento de los principios democráticos, como la no discriminación, la igualdad entre los géneros, el pluralismo de opiniones y la paridad. La democracia es un camino singular que permite la participación efectiva de la sociedad en los procesos de adopción de decisiones, tanto en

los planos nacional como local. El Relator Especial destaca que los períodos electorales son un momento muy importante para construir instituciones democráticas, que den respuesta y rindan cuentas, y que los Estados deben establecer salvaguardias muy estrictas y claras para impedir que se interfiera indebidamente con las libertades públicas, en particular en lo que respecta a los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación. Además, en el período electoral, los Estados deben realizar mayores esfuerzos por facilitar y proteger el ejercicio de esos derechos fundamentales, de los que todos deben gozar, especialmente los miembros de los grupos en riesgo. En efecto, no es posible que se celebren elecciones genuinas si se restringen los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación.

57. El Relator Especial está muy preocupado por el aumento de las violaciones y abusos de derechos humanos en muchas partes del mundo, que se cometen contra quienes ejercen o procuran ejercer los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación en el contexto de las elecciones, y que afectan negativamente dichas elecciones de forma indeleble. A la luz de esta circunstancia, desea formular las siguientes recomendaciones, que deberán leerse conjuntamente con las ya formuladas en sus dos informes temáticos presentados al Consejo de Derechos Humanos en 2012 (A/HRC/20/27, párrs. 84 a 100) y 2013 (A/HRC/23/39, párrs. 81 a 83), algunas de las cuales se reiteran aquí.

58. El Relator Especial exhorta a los Estados a que en el período electoral:

- a) Reconozcan que los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación desempeñan un papel decisivo en el surgimiento y la existencia de sistemas democráticos eficaces, pues constituyen un cauce para el diálogo, el pluralismo, la tolerancia y la amplitud de miras, en el que se respetan las convicciones o creencias minoritarias o disidentes;
- b) Aseguren que todas las personas, todas las entidades inscritas o no inscritas, las mujeres, las víctimas de discriminación por su orientación sexual y su identidad de género, los jóvenes, las personas pertenecientes a minorías, los pueblos indígenas, los extranjeros, incluidos los apátridas, los refugiados o migrantes, y los miembros de grupos religiosos, así como los activistas que defienden los derechos económicos, sociales y culturales gocen de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación;
- c) Aseguren que nadie sea criminalizado ni objeto de amenazas o violencia, acoso, persecución, intimidación o represalias por ejercer los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación;
- d) Faciliten y protejan en mayor medida el ejercicio de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, y al respecto, sean particularmente vigilantes en relación con las

necesidades específicas de los grupos mencionados que corren un mayor riesgo de sufrir todo tipo de ataques y estigmatización;

e) Aseguren la existencia de un marco propicio para la formación de partidos políticos, con independencia de cuál sea su ideología política, y que gocen de igualdad de trato, especialmente en relación con su capacidad para acceder a financiación y ejercer sus derechos a la libertad de expresión, en particular mediante manifestaciones pacíficas y el acceso a los medios de comunicación;

f) Aumentar las exigencias para imponer restricciones legítimas a los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, es decir, asegurar que los estrictos criterios de necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática, y del principio de no discriminación, sean particularmente difíciles de cumplir;

g) Velar por que se dé, por escrito y a su debido tiempo, una explicación detallada de la imposición de toda restricción, y que esas restricciones puedan ser sometidas sin demora a un examen judicial independiente e imparcial;

h) Proporcionar a las personas que ejerzan sus derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación la protección inherente al derecho a la libertad de expresión;

i) Permitir el acceso y la utilización irrestrictos de tecnología de la información y las comunicaciones mediante los cuales pueden ejercerse el derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación;

j) Velar por que quienes violen o abusen de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación de las personas sean obligados a rendir plenamente cuenta de sus actos ante un órgano de supervisión independiente y democrático y ante los tribunales;

k) Garantizar que las víctimas de violaciones y abusos de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación tengan el derecho a un recurso efectivo y oportuno y a obtener reparación.

59. El Relator Especial exhorta a las instituciones nacionales de derechos humanos que cumplan con los Principios de París a que desempeñen un papel fundamental en la vigilancia del cumplimiento por los Estados de las recomendaciones antes mencionadas y la presentación de informes públicos al respecto.

60. El Relator Especial exhorta a los observadores electorales a que hagan especial hincapié en el ejercicio de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación a los efectos de determinar la autenticidad de las elecciones.

61. El Relator Especial exhorta a los mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos, incluidos los de procedimientos especiales, los órganos creados en virtud de tratados y el examen periódico universal, a que presten especial atención a la cuestión de las elecciones como contexto en el que es más probable que se restrinjan los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación.

62. El Relator Especial alienta una vez más al Comité de Derechos Humanos a que considere la posibilidad de formular observaciones generales sobre los artículos 21 y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, con particular hincapié en el ejercicio de ambos derechos en el contexto de las elecciones.

(...)

Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, A/HRC/26/29, 14 de abril de 2014

(...)

III. Amenazas a los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación que sufren los grupos expuestos a mayores riesgos

A. Definiciones

(...)

7. En todo el mundo se continúan sintiendo las reacciones a la Primavera Árabe de principios de 2011 y cada vez es menor el espacio en el que los actores de la sociedad civil pueden promover o defender colectivamente un ámbito de interés común. La democracia es más que ejercer el derecho de voto simplemente y, para que florezca, debe garantizarse a las personas la totalidad de los derechos y libertades fundamentales, incluidos los derechos a la libertad de expresión y de reunión, como un medio de influir en las políticas públicas del Estado. En los últimos años muchos Estados han respondido a las expresiones de disidencia pacífica de la población tomando medidas drásticas contra las protestas pacíficas y otras formas de reunión, restringiendo indebidamente la formación y el funcionamiento de asociaciones y agrediendo físicamente a actores de la sociedad civil.

8. Si bien esas actuaciones han afectado negativamente a todos los que eligen ejercer su derecho a reunirse pacíficamente y a asociarse con libertad, determinados grupos están especialmente expuestos a ver desaparecer su espacio. En el presente informe, el Relator Especial pone de relieve las dificultades a las que se enfrentan distintos grupos que se ven a menudo marginados socialmente, tanto en sus vidas diarias como en el ejercicio de sus derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación. Asimismo, espera centrar la atención en los modos en que la denegación de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación da lugar a la marginación de esos grupos y cómo esa marginación agrava su incapacidad de ejercer efectivamente sus derechos.

9. El Relator Especial es consciente de que el Estado no es el único culpable de las vulneraciones relativas a la reunión pacífica y la asociación. Las actividades de actores no estatales desempeñan un importante papel a la hora de denegar a los grupos expuestos a mayores riesgos el espacio para ejercer sus derechos, a menudo mediante el mantenimiento de actitudes patriarcales, estereotipos, ideas preconcebidas y percepciones sociales que mantienen marginados a esos grupos. A ese respecto, el Relator Especial recuerda también que las obligaciones de los Estados van más allá de respetar y hacer efectivos los derechos, y abarcan la protección de los titulares de derechos frente a las vulneraciones y los abusos cometidos por terceros.

10. De entrada, el Relator Especial reconoce que los grupos expuestos a mayores riesgos comparten la experiencia de la discriminación, el trato desigual y el acoso, y describe a esos grupos en función de su nivel de marginación en el ejercicio de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación. Entre los grupos que, según el presente informe, están expuestos a mayores riesgos, se encuentran las personas con discapacidad; los jóvenes, incluidos los niños; las mujeres; las personas lesbianas, gais, bisexuales, transexuales e intersexuales (LGBTI); los miembros de los grupos minoritarios; los pueblos indígenas; los desplazados internos; y los no nacionales, incluidos los refugiados, los solicitantes de asilo y los trabajadores migratorios.

11. A los efectos del presente informe, los 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 periodistas, los sindicalistas y 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.

12. En el presente informe se utiliza el término “marginado” para describir a esos grupos, en lugar del término “vulnerable”, ya que el Relator Especial considera que describe a los miembros de tales grupos como víctimas impotentes y pasivas de las condiciones en que se encuentran. En su opinión, las condiciones y situaciones que crean marginación se mantienen gracias a las omisiones o los actos deliberados de actores, tanto estatales como no estatales, en continuo detrimento de dichos grupos. Independientemente de las causas, la responsabilidad de mejorar las circunstancias incumbe primordialmente al Estado. En otras palabras, la marginación, más que la vulnerabilidad, recoge de manera más precisa las actitudes y las ideas preconcebidas de la sociedad que modelan las vidas de las personas afectadas por esas condiciones.

13. Esos grupos no deben considerarse monolíticos o claramente diferenciados. Las personas pueden muy bien tener múltiples identidades, como ser mujer y persona con discapacidad, miembro de un grupo minoritario y apátrida. Las combinaciones son numerosas, y todas esas personas pueden sufrir la marginación a muchos niveles y de diferente modo en esas categorías. A menudo no se reconocen ni se abordan las múltiples dimensiones de la marginación. A fin de entender los efectos de la discriminación en los grupos marginados, es importante reconocer las diferentes experiencias vitales de los grupos y de las personas que los integran. En el presente informe se tienen en cuenta, en la medida de lo posible, los matices que presentan todos los grupos expuestos a mayores riesgos.

14. El Relator Especial observa con profunda preocupación los innumerables ejemplos de vulneraciones y violaciones de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación de que son objeto los grupos expuestos a mayores riesgos. El ámbito del presente informe no permite determinar la totalidad de ellas ni los modos en que dichos grupos se ven afectados concretamente. Antes bien, el Relator Especial presentará pautas de vulneraciones y de violaciones a fin de articular unas normas que orienten la práctica al tiempo que proporciona algunos ejemplos ilustrativos.

15. En general, las restricciones y exclusiones en el ejercicio de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación conllevan el refuerzo de la marginación. El proceso inverso es igualmente cierto y más apremiante: la marginación significa frecuentemente que las personas y los grupos no pueden ejercer efectivamente sus derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación. Esa interrelación se hace patente en los ejemplos ilustrativos que se presentan en las secciones siguientes. La capacidad de ejercer los derechos a la libertad de reunión pacífica y asociación constituye un elemento fundamental en la potenciación del papel de las comunidades y las personas marginadas.

B. Derecho internacional de los derechos humanos

16. Los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación se reconocen a todas las personas sin distinción. El artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos garantiza a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por los motivos enumerados en el artículo 2. Un gran número de instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos incluyen prohibiciones de discriminación tanto en general como respecto de grupos específicos.

17. El Comité de Derechos Humanos considera que “discriminación” implica “toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social, y que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas”⁴⁹. El Comité ha establecido que la orientación sexual y la identidad de género también constituyen motivos prohibidos de discriminación en virtud del artículo 2 del Pacto⁵⁰. La discriminación se deriva de la legislación y las prácticas que excluyen explícitamente o tienen como objetivo a grupos o a miembros de esos grupos.

18. Distintos instrumentos legislativos internacionales señalan medidas y principios concretos que los Estados deben adoptar para lograr la no discriminación y la igualdad. Por ejemplo, los Estados deben:

- Asegurarse de que, en todas las medidas que afectan a los niños en cualquier ámbito, la consideración primordial es el interés superior del niño;
- Eliminar la violencia sexista, afirmar el derecho de la mujer a realizar sus propias elecciones en materia de reproducción y modificar los modelos sociales o culturales a fin de eliminar el concepto de roles estereotipados para hombres y mujeres;
- Proteger a las personas frente a la violencia homófoba y transfóbica, prevenir la tortura y los tratos crueles, inhumanos y degradantes motivados por la orientación sexual y la identidad de género y prohibir también la discriminación por esos motivos, revocar las leyes que tipifiquen como delito la homosexualidad, salvaguardar las libertades de expresión, de asociación, y de reunión pacífica para las personas LGBTI y reconocer sus derechos a disfrutar o ejercer, en pie de igualdad con los demás, todos los derechos humanos y las libertades fundamentales (A/HRC/19/41);

49. Observación general N° 18 (1989), párr. 7.

50. Véanse, entre otras cosas, la comunicación N° 488/1992, *Toonen c. Australia*, dictamen aprobado el 31 de marzo de 1994; y las observaciones finales sobre Kuwait (CCPR/C/KWT/CO/2).

- Ofrecer alojamiento razonable y apoyo a las personas con discapacidad para asegurar que disfruten o ejerzan, en pie de igualdad con los demás, todos los derechos humanos y las libertades fundamentales;
- Combatir los prejuicios, eliminar la discriminación y promover la tolerancia, la comprensión y las buenas relaciones entre los pueblos indígenas y todos los demás sectores de la sociedad;
- Adoptar medidas para proteger y promover los derechos de las minorías y su identidad, y adoptar medidas de discriminación positiva para contribuir a que florezcan las culturas minoritarias;
- Prohibir la expulsión colectiva de trabajadores migratorios y de sus familiares y prohibir la legislación discriminatoria, en particular en lo referente a la remuneración y a las condiciones de trabajo y de empleo;
- Contribuir a los procesos de desarrollo nacional, económico y social de los desplazados internos.

19. El Relator Especial observa que, en general, las obligaciones de los Estados de lograr la no discriminación y la igualdad son de efecto inmediato y no están sujetas a una realización progresiva.

20. Los instrumentos internacionales de derechos humanos que protegen los derechos de grupos concretos reconocen específicamente, de manera directa o indirecta, los derechos de esos grupos a la libertad de reunión pacífica y de asociación:

- La Convención sobre los Derechos del Niño exige a los Estados Partes que reconozcan los derechos del niño a la libertad de asociación y a la libertad de reunión pacífica (art. 15).
- 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 (ONG) y en asociaciones relacionadas con la vida pública y política del país (art. 7).
- La obligación de los Estados de salvaguardar los derechos humanos de las personas LGBTI está claramente establecida en el derecho internacional de los derechos humanos sobre la base de la Declaración Universal de Derechos Humanos que, en el artículo 1, afirma de manera inequívoca: "Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos". Además, está consagrada en la jurisprudencia y en la interpretación de las obligaciones de los Estados dimanantes del derecho internacional

de los derechos humanos que hacen numerosos órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas⁵¹. En su resolución 17/19, el Consejo de Derechos Humanos expresó preocupación por los actos de violencia y discriminación, en todas las regiones del mundo, que se cometían contra personas por su orientación sexual y su identidad de género.

- El artículo 5 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad reviste especial importancia al velar por que se trate a dichas personas como iguales ante la ley y en virtud de ella. El artículo 29 reconoce explícitamente los derechos de las personas con discapacidad a participar en la vida política y pública, entre otros medios participando en ONG que intervengan en la vida pública y política y creando organizaciones que representen sus intereses a todos los niveles y formando parte de ellas.
 - Los pueblos indígenas tienen derecho, entre otras cosas, a participar plenamente en la vida política, económica, social y cultural del Estado, y a determinar su propia identidad o pertenencia conforme a sus costumbres y tradiciones⁵².
 - El derecho de los grupos minoritarios a asociarse libremente está implícito en la protección que otorga el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos a su derecho, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a practicar su propia religión y a emplear su propio idioma (art. 27).
 - La Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares garantiza el derecho a afiliarse a asociaciones y a participar en las actividades de estas, pero no llega a proteger el derecho a crear asociaciones (art. 26).
 - Los desplazados internos tienen los mismos derechos y libertades con arreglo a la legislación nacional e internacional que las demás personas del país y, en particular, tienen derecho a asociarse libremente y a participar en pie de igualdad en los asuntos de la comunidad⁵³.
 - Los refugiados que residan legalmente en un país tienen derecho, en relación con el derecho a la libertad de asociación, al trato más favorable concedido en las mismas circunstancias a los nacionales de un país extranjero⁵⁴.
- En relación con los no nacionales, el Comité para la Eliminación de la Discriminación

51. Véanse, por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos, *Toonen c. Australia*, (dictamen) y CCPR/C/KWT/CO/2; el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 20 (2009); el Comité de los Derechos del Niño, Observaciones generales N° 3 (2003), N° 4 (2003) y N° 13 (2011); y el Comité contra la Tortura, Observación general N° 2 (2007).

52. Declaración de las Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas, art. 5 y 33.

53. Principios Rectores de los desplazados internos, principios I, párr. 1, y 22, párr. 1 c).

54. Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, art. 15.

Racial reconoce que los Estados pueden exigir que los no ciudadanos dispongan de permisos de trabajo para poder tener acceso a ofertas de empleo. No obstante, todas las personas deberán poder disfrutar de los derechos laborales y de empleo, incluida la libertad de reunión y sindicación, desde que se inicie hasta que se termine una relación laboral⁵⁵.

- 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 reconoce explícitamente los derechos de los defensores de los derechos humanos a reunirse pacíficamente, a formar organizaciones, asociaciones o grupos no gubernamentales, y a afiliarse a ellos o a participar en ellos, y a comunicarse con las organizaciones no gubernamentales e intergubernamentales (art. 5). En su resolución 22/6, el Consejo de Derechos Humanos reconoció la importancia de los derechos de los defensores a la libertad de reunión pacífica y de asociación.

21. Como ha señalado el Relator Especial en anteriores informes, la libertad debe ser la regla y las restricciones, la excepción (A/HRC/23/39, párr. 18). Cualquier restricción que se imponga debe estar estrictamente motivada por las limitaciones prescritas 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 demás⁵⁶. Es de primordial importancia, como ha afirmado el Comité de Derechos Humanos, que cuando se introduzcan dichas restricciones, los Estados deben demostrar su necesidad y adoptar únicamente las medidas que resulten proporcionales a la consecución de los legítimos objetivos para lograr una protección constante y eficaz de los derechos contemplados en el Pacto⁵⁷.

C. Dificultades en el disfrute del derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación encontradas por los grupos expuestos a mayores riesgos

I. Legislación que rige la libertad de reunión pacífica y que incluye disposiciones explícitamente discriminatorias

22. El artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reconoce que todas las personas deben disfrutar del derecho a la libertad de reunión pacífica, según se dispone en el artículo 2 del Pacto y en las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos 15/21, 21/16, y 24/5. Cabe señalar que, en su resolución 24/5, el Consejo recordó a los Estados su obligación de respetar y proteger plenamente los derechos de todas las personas a la

55. Recomendación general N° 30 (2004), párr. 35.

56. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, arts. 21 y 22, párr. 2.

57. Observación general N° 31 (2004), párr. 6.

libertad de reunión pacífica y de asociación por cualquier vía, electrónica o no, también en el contexto de unas elecciones, incluidas las personas que abrazaran opiniones o creencias minoritarias o disidentes, los defensores de los derechos humanos, las personas afiliadas a sindicatos y otras personas, como los migrantes, que trataran de ejercer o promover esos derechos. A pesar de ello, en la legislación de algunos Estados miembros se incluyen disposiciones explícitamente discriminatorias que prohíben las reuniones de determinados grupos.

23. Por ejemplo, en Malasia la Ley de Reunión Pacífica de 2012 prohíbe que los menores de 21 años organicen manifestaciones públicas. Los menores de 15 años ni siquiera pueden participar. Asimismo, los migrantes y los no ciudadanos pueden ver restringidos sus derechos de reunión. La misma Ley despoja explícitamente a los no ciudadanos de su derecho a organizar reuniones pacíficas o a participar en ellas. El artículo 33 de la Constitución de México afirma que “los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país”, una disposición que puede interpretarse en el sentido de que deniega a los no ciudadanos el derecho de reunión pacífica. Del mismo modo, el artículo 354 de la Constitución de Myanmar reconoce el derecho de reunión solo a los ciudadanos.

24. En el caso de los jóvenes, incluidos los niños, el Relator Especial reconoce que pueden surgir inquietudes relativas a la seguridad cuando estos participan en algunas manifestaciones públicas, pero considera que leyes como la de Malasia no están formuladas de forma suficientemente exhaustiva para hacer frente a este problema concreto. Por el contrario, una prohibición general respecto de las personas de una determinada edad elimina el derecho de todo un sector de la población, sin excepción, a participar en reuniones públicas pacíficas, lo que contraviene el artículo 15 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

25. En el caso de los no ciudadanos y los migrantes, el Relator Especial observa que el derecho internacional permite imponer algunas limitaciones relacionadas con la ciudadanía a determinados derechos políticos, como el derecho de voto y la posibilidad de desempeñar cargos políticos. No obstante, esta es precisamente la razón por la que los Estados deben asegurarse de que no se prive a los migrantes de otros derechos fundamentales, en particular el derecho de reunión. El hecho de que una persona carezca de la ciudadanía o de un estatuto legal no significa que no deba tener algún tipo de voz en los asuntos políticos, económicos o sociales de su país de residencia. En cierto modo, los grupos que no puedan participar en las actividades políticas generales, como votar o desempeñar cargos, necesitan, en mayor medida incluso, medios alternativos para participar en la esfera pública. Las reuniones pacíficas son un instrumento importante para dar voz a grupos que, de otro modo, quedarían excluidos.

26. El Relator Especial señala también que el hecho de no proporcionar a los grupos excluidos políticamente una vía para hacer públicas sus reclamaciones puede ser contraproducente y acarrear graves consecuencias. Además, dichas restricciones pueden promover o magnificar una cultura de silencio entre dichos grupos, haciéndoles correr un mayor riesgo de sufrir violaciones y abusos que pueden quedar sin denunciar, investigar ni sancionar.

27. Por otro lado, la orientación sexual y la identidad de género se usan cada vez más como motivo de discriminación explícita en el ámbito de los derechos de reunión. En Ucrania se recomendó en 2013 para su examen parlamentario un proyecto de ley “de propaganda de la homosexualidad”, que prohíbe “hacer propaganda de las relaciones homosexuales” entre los niños y que define la “propaganda” como cualquier actividad pública destinada a difundir información sobre las relaciones entre personas del mismo sexo, lo que incluye reuniones pacíficas y cursos educativos. En agosto de 2012, un tribunal de la Federación de Rusia refrendó una prohibición del consejo municipal de Moscú sobre los desfiles del orgullo gay por el que se prohibían dichas reuniones durante los siguientes 100 años. A principios de 2014, el Presidente de Nigeria firmó la Ley de Prohibición del Matrimonio Homosexual, que prohíbe dicho matrimonio y tipifica como delito inscribir, hacer funcionar o apoyar clubes, sociedades, organizaciones, desfiles o reuniones de homosexuales o participar en ellos, o exhibir en público, directa o indirectamente, relaciones amorosas entre personas del mismo sexo. Un delito puede ser sancionado con pena de prisión de diez años. La disposición prohíbe de manera efectiva toda reunión pública o privada sobre el tema de la orientación sexual y la identidad de género. En Uganda el Presidente firmó en febrero de 2014 una nueva ley de lucha contra la homosexualidad que impone la pena de cadena perpetua para la homosexualidad y el matrimonio homosexual y entre cinco y siete años de prisión por “promover” la homosexualidad, lo que amenaza la labor de organizaciones de personas del LGBTI y de los defensores de los derechos humanos, y se dirige claramente contra dicha labor. En Kuwait el nuevo delito de “imitar el sexo opuesto” apunta directamente y penaliza a las personas transgénero y a todo aquel que se considere que no se ajusta a las normas de género, lo que ha dado lugar al acoso, la detención y reclusión arbitrarias, el abuso, la tortura y la agresión sexual de personas transgénero. El Comité de Derechos Humanos ha expresado su preocupación y ha recomendado que se derogue dicha tipificación como delito (CCPR/C/KWT/CO/2, párr. 30).

28. Tales disposiciones infringen claramente el derecho internacional de los derechos humanos y, a ese respecto, el Comité de Derechos Humanos afirmó que “la referencia al ‘sexo’ en los artículos 2, párrafo 1, y 26 [del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos] incluye la inclinación sexual”⁵⁸. Desde entonces, el Comité ha instado en numerosas

58. *Toonen c. Australia*, párr. 8.7.

observaciones finales a los Estados Partes a garantizar la igualdad de derechos para todas las personas, según se establece en el Pacto, independientemente de su orientación sexual o su identidad de género.

2. Disposiciones jurídicas generales sobre la libertad de reunión pacífica que afectan negativamente y de manera desproporcionada a determinados grupos

29. En algunas circunstancias, las leyes generales que rigen las reuniones pueden afectar de manera desproporcionada a determinados grupos que ejercen o tratan de ejercer su derecho de reunión. Esas restricciones aparentemente son neutrales pero, en la práctica, pueden tener graves repercusiones en los derechos de reunión de determinados grupos expuestos a mayores riesgos. También pueden haber sido formuladas para parecer neutrales pero, en la práctica, se aplican solo contra ciertos grupos.

30. Algunos de los ejemplos más prominentes incluyen las leyes sobre la “moral pública”, que se han utilizado de manera selectiva contra los que promueven los derechos de las personas LGBTI. En junio de 2013, el Presidente de la Federación de Rusia firmó disposiciones legislativas por las que se prohibía “la propaganda de relaciones sexuales no tradicionales” entre los menores. No existe una definición legal en la legislación rusa de lo que constituyen relaciones sexuales no tradicionales, pero es ampliamente aceptado que el concepto se refiere a las relaciones homosexuales. Si bien los legisladores han alegado que el principal propósito de la ley es proteger a los niños, el Comité de los Derechos del Niño expresó preocupación por la ley y recomendó su derogación, ya que consideró que alentaba la estigmatización y la discriminación de los niños LGBTI, así como los ataques y la persecución de la comunidad LGBTI (CRC/C/RUS/CO/4-5, párr. 25).

31. El Relator Especial condena enérgicamente la reciente oleada de leyes, reglamentos y prácticas en algunas partes del mundo concebidos para silenciar, intimidar y acosar a los que promueven los derechos humanos de las personas LGBTI a través de reuniones públicas. La mencionada ley de la Federación de Rusia sanciona “la propaganda de las relaciones sexuales no tradicionales”, lo que incluye actos de orgullo gay o cualquier reunión que apoye los derechos de las personas LGBTI, con multas administrativas de hasta 5.000 rublos para los ciudadanos y de hasta 100.000 rublos para los extranjeros, a los que condena a ser deportados. Las reuniones públicas son un elemento primordial de una sociedad civil activa y una democracia que funcione. Hay que hacer uso de la tolerancia hacia los demás, el pluralismo y la amplitud de miras. Como se ha afirmado anteriormente, no hay que convenir necesariamente en lo que las personas hacen pero, en la medida en que se haga de forma pacífica y no incite a la violencia ni al odio, debe permitirse⁵⁹.

59. Véase, por ejemplo, A/HRC/19/40, párr. 17.

32. En los últimos años un gran número de jurisdicciones han prohibido que los participantes en manifestaciones pacíficas se cubran el rostro, por miedo a que los manifestantes que lleven máscaras o gorros participen en actos violentos y evadan las sanciones por ocultar su identidad. Además de que los actos violentos durante las manifestaciones pacíficas ya son ilegales con arreglo a la legislación de casi todas las jurisdicciones, preocupa al Relator Especial que la prohibición de cubrir el rostro durante las reuniones se utilice en algunas circunstancias de manera específica contra grupos concretos y restrinja indebidamente su derecho a la libertad de reunión pacífica.

33. Pueden existir razones legítimas y no delictivas para utilizar una máscara o cubrirse el rostro durante una manifestación, como el miedo a las represalias. Por ejemplo, en Egipto, el artículo 6 de la Ley de 2013 sobre las Protestas y las Manifestaciones prohíbe llevar máscaras para ocultar el rostro durante cualquier tipo de reunión. Esa disposición no contempla ninguna excepción y podría utilizarse para discriminar a las mujeres que vistan el *niqab*, impidiéndoles efectivamente participar en reuniones o protestas públicas. Tales leyes pueden utilizarse también contra personas con una discapacidad médica que utilicen mascarillas por motivos médicos. Determinados movimientos pacíficos de protesta en el mundo árabe, Europa Occidental, América del Norte y otros lugares han adoptado como emblema el uso de la máscara de Guy Fawkes, especialmente popular en movimientos juveniles y estudiantiles de protesta. El uso de esa máscara puede entenderse como una declaración política, es decir, un modo de identificarse con los compañeros manifestantes y con un movimiento mundial, ya que es un intento de ocultar la identidad.

34. A menudo las personas con discapacidad tienen dificultades para participar en asambleas pacíficas por las limitaciones que conlleva su discapacidad. Esos obstáculos incluyen la imposibilidad de acceder a los formularios y los procedimientos de notificación (por ejemplo, por la falta de normativas o de formularios en braille u otros formatos accesibles) y a las oficinas estatales donde se notifica la celebración de una reunión. A este respecto, el Relator Especial insta a los Estados a que se esfuercen por aplicar el artículo 19 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, que pide a los Estados que reconozcan el derecho en igualdad de condiciones de todas estas personas a vivir en la comunidad, con opciones iguales a las de las demás, y adopten medidas efectivas y pertinentes para facilitar a las personas con discapacidad el pleno goce de ese derecho y su plena inclusión y participación en la comunidad. Asimismo, la falta de formularios plurilingües también puede suponer un problema para los grupos indígenas y minoritarios, así como para otros grupos o personas que no dominen el idioma principal de la jurisdicción local.

35. También se han situado especialmente en el punto de mira las reuniones de minorías religiosas, étnicas y culturales. Por ejemplo, en el Estado de Rakhine, en Myanmar, la Ley

de Estados de Emergencia N° 144 se aplicó en junio de 2012 para impedir que grupos de cinco o más personas se reunieran en espacios públicos. La Ley se impuso tras los graves disturbios que tuvieron lugar entre musulmanes rohingya, un grupo étnico predominantemente apátrida de la parte occidental del Estado de Rakhine, y budistas de la zona, pero la prohibición de las reuniones públicas, al parecer, solo se aplicó contra los rohingya. La prohibición se ha prorrogado un gran número de veces y seguía vigente cuando se elaboró el presente informe; asimismo, ha impedido que los rohingya se reúnan en las mezquitas locales para rezar y celebrar festividades religiosas, pero, según se ha informado, las reuniones religiosas budistas no se han visto afectadas.

3. Otras disposiciones jurídicas que afectan de manera desproporcionada el derecho a reunirse de determinados grupos

36. En algunos Estados, las leyes de aplicación general pueden tener, intencionadamente o no, efectos desproporcionados en el derecho de reunión de determinados grupos. Por ejemplo, las leyes que rigen la prevención de los delitos vinculados a la tecnología de la información y las comunicaciones y la lucha contra ellos pueden aplicarse de forma que se dificulte la organización de reuniones pacíficas. Los jóvenes, que son el grupo demográfico que más utiliza los medios sociales, se ven particularmente afectados por las políticas restrictivas de acceso a Internet. El Relator Especial advierte de que solo deberán imponerse restricciones al uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en casos excepcionales. La norma general debería ser permitir un uso abierto y libre de Internet y otras formas de comunicación (A/HRC/23/39, párr. 76).

37. El Relator Especial ha observado que, con frecuencia, la situación de ciudadanía o residencia afecta a los derechos de reunión, a menudo de manera deliberada. Como ya se ha señalado anteriormente, una serie de Estados, entre ellos Singapur, Malasia y Myanmar, niegan formalmente el derecho a la libertad de reunión pacífica a los no ciudadanos. El Relator Especial no encuentra fundamento en el derecho internacional para privar por completo a los no ciudadanos de sus derechos de reunión. El derecho a la libertad de reunión pacífica resulta particularmente importante para los no ciudadanos y los migrantes, que pueden carecer de otros mecanismos para defender sus intereses políticos, sociales y económicos.

38. El Relator Especial también observa con preocupación que las leyes de ciudadanía, por su propia naturaleza, se politizan con frecuencia y a menudo son redactadas por los grupos dominantes, por lo que sientan una base intrínsecamente problemática para negar los derechos de reunión de los grupos no dominantes. Uno de los casos más inquietantes que el Relator Especial ha examinado es la situación de unos 700.000 miembros de la

minoría rohingya en Myanmar. Los orígenes del pueblo rohingya son controvertidos; algunos historiadores afirman que el grupo se remonta a siglos atrás, mientras que otros afirman que está integrado fundamentalmente por descendientes de inmigrantes que llegaron durante la época colonial británica. Sin embargo, en virtud de la legislación de Myanmar, los rohingya son considerados “no nacionales” y no tienen derechos de ciudadanía, y por extensión, el derecho interno del país tampoco les confiere ningún derecho de reunión pública pacífica.

39. Pueden surgir problemas incluso en Estados en que los derechos de reunión de los no ciudadanos están protegidos por ley. Por ejemplo, el Relator Especial ha sido informado de que, en Chipre, algunos contratos privados de empleo prohíben a los migrantes participar en actividades políticas, lo que se priva a este grupo, de manera efectiva, de su derecho a celebrar reuniones pacíficas (y a asociarse libremente). Aunque las disposiciones de los contratos privados de empleo no representan restricciones directas del Estado, este sí tiene un papel importante y fundamental que desempeñar en la prohibición de este tipo de restricciones, no aceptándolas como condiciones contractuales válidas en la legislación interna del país. El Relator Especial recuerda que los Estados Miembros deben facilitar y proteger el derecho a la libertad de reunión pacífica y deben examinar detenidamente de qué manera contribuyen a apoyar, aunque sea de manera no intencionada, las restricciones privadas de este derecho. Los mecanismos y las instituciones del Estado no deben utilizarse para permitir a agentes privados abrogar derechos fundamentales.

40. Las personas con discapacidad pueden verse excluidas de la organización y la participación en reuniones, por ejemplo, como consecuencia de leyes y políticas que no contemplen ajustes razonables para sus necesidades específicas. Las barreras físicas, como la falta de acceso a edificios públicos y servicios como el transporte; las distancias que deben recorrerse para celebrar reuniones en los lugares aprobados oficialmente para manifestarse; y la falta de ajustes que faciliten la comunicación, por ejemplo a través de la Red, pueden dificultar la participación de las personas con discapacidad en reuniones pacíficas. Como ya se ha mencionado anteriormente, la práctica del *kettling* (creación de amplios cordones policiales para contener multitudes en zonas limitadas, impidiendo marcharse a los manifestantes o permitiéndoles salir por un único lugar) “es intrínsecamente perjudicial para el ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica, por su carácter indiscriminado y desproporcionado” (A/HRC/23/39/Add.I, párr. 37), y puede resultar particularmente perjudicial para las personas con discapacidad, sobre todo si su discapacidad afecta a su movilidad. Las actitudes sociales que promueven una falta de entendimiento y adaptación en lo que respecta a las personas con discapacidad también constituyen un obstáculo importante para el ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica de estas personas.

4. Prácticas que amenazan o dificultan el ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica

41. Por último, algunos grupos se enfrentan a un mayor riesgo de discriminación y represalias al ejercer sus derechos de reunión, por prácticas que no están expresamente contempladas en la legislación (y que, de hecho, pueden apartarse de ella). En Indonesia, por ejemplo, grupos religiosos minoritarios como los ahmadíes (la comunidad ahmadía), los bahaí, los cristianos y los chiitas corren el riesgo de ser agredidos físicamente por grupos islámicos militantes, sin que el Gobierno intervenga en demasía. A pesar de una sentencia del Tribunal Supremo en que se confirmaba el derecho de la iglesia cristiana indonesia Taman Yasmin de Bogor a construir una iglesia en esa localidad, en Java Occidental, las autoridades locales precintaron el edificio en 2010 y, desde entonces, se ha impedido a sus fieles acceder a él.

42. El Relator Especial expresa profunda 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. En Camboya, por ejemplo, las activistas en favor de los derechos a la tierra han sido víctimas, en numerosas ocasiones, de violencia, acoso y detenciones. En el estado de Orissa de la India, 42 defensoras de los derechos humanos fueron detenidas y privadas de libertad por protestar pacíficamente contra la construcción de una presa. En Sri Lanka, las mujeres que luchan por que se investigue la desaparición forzada de sus seres queridos se enfrentan a una considerable oposición del Gobierno. En Cuba, las mujeres que defienden la promoción y protección de los derechos humanos (las Damas de Blanco) se han convertido en objetivo de las fuerzas de seguridad en reiteradas ocasiones al manifestarse pacíficamente en defensa de los derechos de las personas recluidas. Asimismo, en Zimbabwe, integrantes de un grupo local de mujeres, Women of Zimbabwe Arise, fueron golpeadas y detenidas en septiembre de 2013 tras organizar una manifestación pacífica frente al Parlamento.

43. El Relator Especial recuerda a los Estados Miembros que la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer 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 (art. 1). 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.

44. También preocupan, en algunos Estados Miembros, las diferencias arbitrarias en el mantenimiento del orden durante las reuniones pacíficas. Por ejemplo, al parecer, el Ministro de Ética e Integridad de Uganda intervino en 2012 para interrumpir dos talleres privados de la sociedad civil, uno sobre la vigilancia de las violaciones de los derechos humanos y otro sobre los derechos humanos de las personas LGBTI. Los participantes sostienen que tal actuación se debió a que en los talleres se abordaban los derechos de las personas LGBTI.

45. A menudo también se aplican de manera selectiva, a determinados grupos que pretenden organizar reuniones públicas pacíficas, tácticas de vigilancia diseñadas en apariencia para prevenir actividades delictivas. Por ejemplo, en el Canadá, el Gobierno creó una unidad especial de policía para mantener actualizada la información sobre posibles protestas de pueblos indígenas, sobre todo aquellos que se oponían a proyectos de desarrollo en sus tierras ancestrales a manos de agentes externos. También se emplean con frecuencia, como táctica intimidatoria, medidas desproporcionadas (policías armados, francotiradores o bloqueos de carreteras, por ejemplo) en protestas que no gozan de aprobación. Deben desalentarse vivamente este tipo de prácticas. Como ya ha señalado anteriormente el Relator Especial, debe presuponerse que las reuniones públicas serán lícitas y pacíficas, a menos que se demuestre lo contrario (A/HRC/20/27, párr. 25). Las tácticas de vigilancia y el uso desproporcionado de la fuerza ponen de manifiesto que las autoridades de algunos Estados Miembros a menudo dan por hecho lo contrario, y tienen un efecto inhibitorio en los manifestantes pacíficos, como ocurre en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (A/HRC/23/39/Add.1, párr. 32).

46. En otros casos la inacción de las autoridades puede impedir a algunos grupos ejercer su derecho a la libertad de reunión pacífica. El Relator Especial ha recibido numerosas denuncias de la India acerca de la disolución de reuniones públicas de personas de la casta dalit (la casta tradicional de los "intocables" del país). En 2009, por ejemplo, los miembros de otra casta obstaculizaron un cortejo fúnebre y golpearon a miembros de la casta dalit. Al parecer la policía no intervino, a pesar de estar presente. En Egipto, una serie de manifestantes pacíficos fueron agredidas sexualmente en repetidas ocasiones en la plaza Tahrir, fundamentalmente porque las fuerzas del orden no intervinieron. En Bosnia y Herzegovina, unos desconocidos irrumpieron de manera violenta en diversos actos de personas LGBTI en 2008 y 2014. En ninguno de los dos casos intervino la policía para ofrecer protección a los organizadores y los participantes. En varios países, la estigmatización de los desfiles y marchas del orgullo LGBTI y las contramanifestaciones para expresar desacuerdo con estos actos también han disuadido a los organizadores de celebrarlos.

47. También se pueden aplicar otras prácticas que no están directamente relacionadas con el derecho a la libertad de reunión pacífica para impedir a determinados grupos ejercer libremente este derecho. Entre ellas figuran la expulsión de estudiantes de las universidades por participar en protestas pacíficas (por ejemplo, en Chile), la detención y reclusión de estudiantes tibetanos pacíficos que pedían estudiar libremente el idioma tibetano (o el uso excesivo de la fuerza contra ellos (en China)), la amenaza de revocar la condición de residente, refugiado o asilado por participar en manifestaciones pacíficas, la existencia de obstáculos institucionales que impiden a los manifestantes recibir asistencia de un abogado competente en caso de ser acusados de delitos vinculados a esas reuniones (incluidos actos

de hostigamiento e intimidación contra los citados abogados) y la amenaza de rescisión de un contrato de empleo (y de revocación del permiso de residencia asociado a dicho contrato, en algunos casos) por participar en protestas pacíficas, tanto en el caso de extranjeros como en el de migrantes.

(...)

IV. Conclusiones y recomendaciones

71. El Relator Especial hace hincapié en que el Estado debe respetar los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación de todos los individuos de su territorio y sometidos a su jurisdicción, y en que esos derechos no podrán limitarse por ninguno de los motivos que, como ha señalado el Comité de Derechos Humanos, prohíbe el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Tampoco podrá discriminarse a quienes defienden a los grupos expuestos a mayores riesgos o ejercen medidas de presión en su nombre.

72. Los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación son claves para permitir que los miembros de los grupos expuestos a mayores riesgos reivindiquen otros derechos y superen los problemas asociados a su marginación. Por tanto, estos derechos deben no solo protegerse, sino también promoverse. Es responsabilidad de todos los interesados garantizar que se escuchen y se tengan en cuenta las voces de quienes forman parte de los grupos expuestos a mayores riesgos, conforme a los principios de pluralismo de opiniones, tolerancia, amplitud de miras y equidad.

73. En este sentido, el Relator Especial exhorta a los Estados a que:

- a) Ratifiquen todos los instrumentos internacionales de derechos humanos pertinentes que protejan los derechos de los miembros de los grupos expuestos a mayores riesgos.
- b) 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.
- c) 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.
- d) Se abstengan de apoyar cualquier tipo de limitación impuesta por agentes privados a los derechos de libertad de reunión pacífica y de asociación, en particular aquellas que

afecten de manera desproporcionada a los grupos expuestos a mayores riesgos. No podrán considerarse válidas ni ejecutables las cláusulas de contratos privados en que una de las partes contratantes renuncie a sus derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, por vulnerarse un derecho fundamental.

74. Con respecto a las recomendaciones relativas al ejercicio de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, el Relator Especial reitera todas las recomendaciones contenidas en sus anteriores informes temáticos⁶⁰. Estas recomendaciones resultan especialmente pertinentes para los miembros de los grupos expuestos a mayores riesgos cuyos derechos tienen más probabilidades de ser vulnerados o indebidamente restringidos. En particular, el Relator Especial exhorta a los Estados a que:

- 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) Garanticen que no se decrete ninguna suspensión del derecho a la vida y el derecho a no ser sometido a tortura ni otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de los miembros de los grupos expuestos a mayores riesgos.
- d) 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.
- e) Velen por que se imparta una capacitación adecuada al personal administrativo y de las fuerzas del orden en relación con el respeto de los derechos de los miembros de los grupos expuestos a mayores riesgos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, en particular en lo que respecta a sus necesidades concretas de protección.
- f) 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.
- g) Garanticen que los miembros de los grupos expuestos a mayores riesgos que sean

60. A/HRC/20/27 (párrs. 84 a 100), A/HRC/23/39 (párrs. 81 a 83) y A/68/299 (párrs. 58 a 64).

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.

75. El Relator Especial exhorta a las instituciones nacionales de derechos humanos que cumplan con los Principios de París a que desempeñen un papel fundamental en la vigilancia del cumplimiento por los Estados de las citadas recomendaciones y la presentación de informes públicos al respecto.

76. El Relator Especial vuelve a alentar al Comité de Derechos Humanos a que considere la posibilidad de aprobar observaciones generales sobre los artículos 21 y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, haciendo especial hincapié en los problemas conexos que experimentan los miembros de los grupos expuestos a mayores riesgos.

77. El Relator Especial exhorta a la Asamblea General y al Consejo de Derechos Humanos a abordar exhaustivamente la cuestión de las violaciones y los abusos de los derechos humanos de los miembros de los grupos expuestos a mayores riesgos que ejerzan o procuren ejercer sus derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación.

78. El Relator Especial exhorta a la comunidad diplomática y a otros interesados pertinentes a denunciar públicamente las violaciones y los abusos que se cometan contra los miembros de los grupos expuestos a mayores riesgos que ejerzan o procuren ejercer sus derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, y a prestar apoyo a esas víctimas.

Declaración de la Alta Comisionada contenida en el informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, seminario 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/25/32, 29 de enero de 2014.

(...)

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 65° 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

(...)

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 procurarse encontrar 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.

Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas, 2011. Comisión Interamericana de Derechos Humanos

(...)

107. “En los últimos años se ha presentado una creciente iniciación de acciones penales en algunos países en contra de quienes participan en protestas sociales para la reivindicación de derechos bajo el argumento de que supuestamente se desarrollarían en un marco de perturbación del orden público o atentarían contra la seguridad del Estado. En virtud de la importancia que reviste la protesta social en los sistemas democráticos, el Estado tiene un marco ceñido para justificar su limitación, en este sentido, si bien el derecho de reunión no es absoluto y puede estar sujeto a ciertos límites, éstos deben ser razonables con el fin de asegurar el desarrollo pacífico de las manifestaciones, y deben regirse “por los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad”⁶¹.

(...)

128. El derecho de reunión se encuentra protegido por los artículos XXI de la Declaración⁶² y 15 de la Convención Americana⁶³. Este derecho, reconocido además en otros instrumentos internacionales⁶⁴, es básico para el goce de diversos derechos tales como la libertad de expresión; el derecho de asociación y el derecho a defender los derechos. La participación política y social a través del ejercicio del derecho de reunión es un elemento esencial para la consolidación de la vida democrática de las sociedades y por tanto, reviste un interés social imperativo⁶⁵.

129. La protesta social pacífica, como una manifestación del derecho de reunión, es una herramienta fundamental para la labor de defensa de los derechos humanos, esencial para

61. CIDH, Informe Anual 2007, Capítulo IV - Venezuela, OEA.Ser.L/II.130, 29 de diciembre de 2007, párr. 260.

62. “Toda persona tiene el derecho de reunirse pacíficamente con otros, en manifestación pública o en asamblea transitoria, en relación con sus intereses comunes de cualquier índole”.

63. “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. Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas”.

64. Este derecho también se encuentra reconocido por el artículo 20.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 21 del Pacto Internacional de los Derechos Humanos y en el artículo 5 de 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.

65. CIDH, *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*, párr. 60

la expresión crítica política y social de las actividades de las autoridades, así como para la fijación de posiciones y planes de acción respecto de los derechos humanos. La CIDH ha señalado que sin el pleno goce de este derecho, difícilmente puede ejercerse la defensa de los derechos humanos⁶⁶ y, en consecuencia, los Estados están obligados a asegurar que ningún defensor o defensora sea impedido de reunirse y manifestarse públicamente en forma pacífica⁶⁷, lo cual incluye tanto participar en la conducción de la manifestación como integrante de ella⁶⁸. El derecho a realizar manifestaciones públicas estará protegido por la Convención siempre que se ejercite en forma pacífica y sin armas⁶⁹.

I. Obligación de respetar y garantizar el derecho de reunión en las manifestaciones de protesta social

130. La protección al derecho de reunión comporta no sólo la obligación del Estado de no interferir en su ejercicio de manera arbitraria, sino la obligación de adoptar, en ciertas circunstancias, medidas positivas para asegurarlo. Es así, que los Estados tienen obligaciones tanto de carácter positivo como negativo para respetar y garantizar el derecho de reunión de defensores y defensoras de derechos humanos.

131. La Comisión ha identificado que, históricamente, la falta de cumplimiento a las obligaciones de respeto y garantía del derecho de reunión por parte de los Estados de la región, ha derivado en hechos de violencia generalizada en los que no sólo se afecta seriamente el ejercicio de este derecho, sino que también se vulneran los derechos a la vida, la integridad física, la libertad y la seguridad personal de las personas que participan en las manifestaciones de protesta social⁷⁰.

(...)

133. Para cumplir con sus obligaciones de respeto y garantía del derecho de reunión, los Estados están obligados a no obstaculizar y adoptar medidas de carácter positivo para garantizar el ejercicio de este derecho desde que se dé aviso a las autoridades administrativas del deseo de realizar alguna manifestación; así como durante la manifestación protegiendo los derechos de los participantes y terceros que sean involucrados; y con posterioridad a la misma, para investigar y sancionar a toda persona, incluyendo agentes del Estado, que

66. CIDH, *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*, párr. 52.

67. CIDH, *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*, párr. 54.

68. European Commission on Human Rights, *Christian against Racism and Fascism vs. The United Kingdom*, No. 8400/78, decision of 16 July 1980, DR 21 págs. 138 y 148.

69. Artículo 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

70. CIDH, *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, 31 diciembre 2009, párr. 192.

cometan actos de violencia en contra de la vida o integridad personal de los manifestantes o de terceros.

134. Con el objeto de lograr garantizar y proteger el derecho de reunión, los Estados deben adoptar medidas, tanto de índole normativa como administrativa, desarrollando planes y procedimientos operativos adecuados para facilitar y no obstaculizar el ejercicio del derecho de reunión, lo cual abarca, desde los requisitos solicitados para llevar a cabo una manifestación, el reordenamiento del tránsito de peatones y vehículos en determinadas zonas durante su realización, hasta el acompañamiento a las personas que participan en la reunión o manifestación para garantizar su seguridad y facilitar la realización de las actividades que motivan la convocatoria⁷¹. Los Estados tienen además el deber de proteger a los participantes de una manifestación contra la violencia física por parte de personas que pudieran sostener opiniones opuestas⁷².

135. A continuación, la CIDH se referirá a los deberes consustanciales al Estado en relación a los requisitos que pueden exigir para la realización de una manifestación de protesta social; a las medidas de carácter preventivo que deben adoptar a efecto de evitar una inadecuada intervención de las fuerzas del Estado durante el desarrollo de una manifestación de protesta social, y, finalmente, respecto al uso de la fuerza permisible al Estado de acuerdo al derecho internacional de los derechos humanos. En cada uno de estos aspectos ejemplificará los obstáculos que ha identificado persisten en algunos Estados de la región.

2. El Derecho de realizar una manifestación sin permiso previo

136. En una sociedad democrática el espacio urbano no es sólo un ámbito de circulación, sino también un espacio de participación⁷³. Los Estados deben garantizar y no obstaculizar el derecho de los manifestantes a reunirse libremente tanto en lugares privados, como públicos y en los sitios de trabajo. En relación a los lugares privados, el ejercicio del derecho de reunión no debe obstaculizarse cuando se cuente con el consentimiento de los propietarios; respecto de los lugares públicos, los Estados pueden establecer las reglamentaciones correspondientes que no comporten exigencias excesivas que hagan nugatorio el ejercicio de este derecho⁷⁴ y, finalmente, en relación a los sitios de trabajo, el derecho internacional garantiza a trabajadores y organizaciones profesionales celebrar

71. CIDH, *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, párr. 192.

72. CIDH, *Informe Anual 2007*. Capítulo IV - Venezuela, 29 de diciembre de 2007, párr. 259; CIDH, *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, párr. 192.

73. Supremo Tribunal Constitucional Español, Sentencia 66/1995, Foja 3, citado en CIDH, *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*, párr. 56.

74. CIDH, *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*, párr. 56.

reuniones en sus locales para examinar cuestiones profesionales, sin autorización previa y sin injerencia de las autoridades⁷⁵.

137. En relación a los espacios públicos, la exigencia establecida en algunas legislaciones de un aviso previo a las autoridades sobre la realización de una protesta social es compatible con el derecho de reunión, cuando tiene por objeto informar y permitir que las autoridades tomen las medidas conducentes para facilitar el ejercicio del derecho sin entorpecer de manera significativa el desarrollo normal del resto de la comunidad⁷⁶, así como facilitar al Estado tomar las providencias necesarias para brindar una protección adecuada a los participantes de la misma⁷⁷. Sin embargo, los requerimientos que creen una base para que la reunión o manifestación sea prohibida o limitada como, por ejemplo, a través de la exigencia de un permiso previo, no son compatibles con este derecho⁷⁸. La CIDH ha señalado al respecto, que la exigencia de una notificación previa no debe ser confundida con la exigencia de un permiso previo otorgado discrecionalmente⁷⁹, el cual, aún cuando se trate de espacios públicos, no debe estar previsto en la normativa ni en la práctica de las autoridades administrativas⁸⁰.

138. De acuerdo a la información recibida por la CIDH, algunos Estados suelen solicitar como requisitos previos para realizar una manifestación: nombrar a alguien como responsable de cualquier daño a la propiedad que se pudiera producir durante una manifestación, se identifique el motivo de la manifestación, así como indicar el nombre y dirección de cada persona que participará en la manifestación o identidad de los oradores de la misma. La CIDH observa que el conjunto de estos requisitos pueden obstaculizar el ejercicio de este derecho y la oportunidad de producir los efectos deseados por los manifestantes. Asimismo,

75. CIDH, *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*, párr. 53.

76. CIDH, *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*, párr. 57.

77. CIDH, *Democracia y Derechos Humanos en Venezuela*, párr. 142.

78. Por ejemplo, la Comisión ha encontrado como restricción incompatible con el derecho de reunión una legislación que requería un permiso policial que debía de solicitarse con diez días de anticipación para cualquier acto público, asamblea, elección, conferencia, desfile, congreso o evento deportivo, cultural, artístico o familiar. Cfr. CIDH, *Informe Anual 1979-1980*, OEA/Ser.L/V/II.50, 2 de octubre de 1980, págs. 119-121. A título de ejemplo, la Comisión también ha citado la posición del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en cuanto a que "el requisito de que se notifique a la policía antes de realizar una manifestación no es incompatible con el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (derecho de reunión). Sin embargo, la exigencia de una notificación previa no debe transformarse en la exigencia de un permiso previo otorgado por un agente con facultades ilimitadamente discrecionales. Es decir, no se puede impedir una manifestación porque se considera que es probable que ésta va a poner en peligro la paz, la seguridad o el orden públicos, sin tener en cuenta si se puede prevenir el peligro a la paz o el riesgo de desorden alterando las condiciones originales de la manifestación (hora, lugar, etc.). Las limitaciones a las manifestaciones públicas sólo pueden tener por objeto evitar amenazas serias e inminentes, no bastando un peligro eventual".

79. CIDH, *Democracia y Derechos Humanos en Venezuela*, párr. 142.

80. CIDH, *Democracia y Derechos Humanos en Venezuela*, párr. 140 y 142.

según informaron organizaciones de la sociedad civil, aun cuando en muchas ocasiones se cumplan con los requisitos señalados por las autoridades, en algunos Estados habría una práctica de negar el permiso, o bien, de modificar los lugares solicitados para su realización y recorrido, invocándose para ello razones de “orden público”, la “seguridad” o la “paz” sin que se brindara una motivación y fundamentación adecuadas. Según información que dispone la Comisión, frente a la negativa del permiso, no se cuenta en muchas ocasiones además con un recurso efectivo para controvertir la decisión y el órgano encargado de revisar la decisión suele ser la misma autoridad que la negó.

139. El ejercicio del derecho de reunión a través de la protesta social no debe sujetarse a una autorización por parte de las autoridades ni a requisitos excesivos que dificulten su realización. En caso de estimar que circunstancias relacionadas con el tiempo, modo o espacio constituyen un peligro para los manifestantes, las autoridades deben motivar sus decisiones a efecto de buscar una mejor alternativa. La CIDH reitera que las manifestaciones públicas en donde participen las defensoras y los defensores de derechos humanos o cualquier otra persona, sólo pueden ser limitadas con el fin de evitar la concreción de amenazas que sean serias e inminentes, sin bastar un peligro eventual⁸¹. En el supuesto de que la autoridad decida que es pertinente modificar las circunstancias de tiempo y lugar, es necesario que se brinde un recurso adecuado y efectivo para controvertir esta decisión el cual, sea resuelto por una autoridad diferente de la que la emitió.

140. La Comisión valora el reconocimiento constitucional que varios Estados de la región han dado al derecho de reunión en el sentido de que para su ejercicio no requieren de un permiso previo. En este sentido, cabe reconocer las constituciones como la de Brasil, Chile, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela. No obstante, a pesar de este reconocimiento constitucional, algunas legislaciones han reglamentado el ejercicio de este derecho bajo la exigencia de diversos requisitos que obstaculizan su ejercicio o han facultado a autoridades para autorizar la realización de las manifestaciones, sujetando en la práctica el ejercicio del derecho de reunión a la obtención de un permiso que muchas veces es negado discrecionalmente.

81. CIDH, *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*, párr. 58.

2. Derecho a la libertad de opinión y de expresión

Instrumentos Normativos

A. Sistema Universal

Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)

Artículo 19

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)

Artículo 19

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.

Comité de Derechos Humanos, Observación General 34 sobre Artículo 19 (Libertad de opinión y libertad de expresión), 2011, CCPR/C/GC/34

Consideraciones generales

1. La presente observación general reemplaza a la Observación general N° 10 (19° período de sesiones).

2. La libertad de opinión y la libertad de expresión son condiciones indispensables para el pleno desarrollo de la persona. Son fundamentales para toda sociedad y constituyen la piedra angular de todas las sociedades libres y democráticas. Ambas libertades están estrechamente relacionadas entre sí, dado que la libertad de expresión constituye el medio para intercambiar y formular opiniones.

3. La libertad de expresión es una condición necesaria para el logro de los principios de transparencia y rendición de cuentas que, a su vez, son esenciales para la promoción y la protección de los derechos humanos.

4. Entre los otros artículos que contienen garantías de la libertad de opinión y de expresión se cuentan los artículos 18, 17, 25 y 27. Las libertades de opinión y expresión constituyen la base para el pleno goce de una amplia gama de otros derechos humanos. Por ejemplo, la libertad de expresión es fundamental para el disfrute de los derechos a la libertad de reunión y de asociación, y para el ejercicio del derecho de voto.

5. Teniendo en cuenta la redacción expresa del párrafo 1 del artículo 19, así como la relación entre la opinión y el pensamiento (art. 18), toda reserva al párrafo 1 sería incompatible con el objeto y propósito del Pacto. Además, aunque la libertad de opinión no esté enumerada entre los derechos que no admiten excepción de conformidad con el artículo 4 del Pacto, cabe recordar que “en las disposiciones del Pacto que no figuran en el párrafo 2 del artículo 4, hay elementos que, a juicio del Comité, no pueden ser objeto de suspensión legítima con arreglo al artículo 4”. La libertad de opinión es uno de esos elementos, ya que nunca será necesario suspender la vigencia de ese derecho durante un estado de excepción.

6. Teniendo en cuenta la relación existente entre la libertad de expresión y los demás derechos enunciados en el Pacto, si bien podría ser aceptable formular reservas a ciertos elementos del párrafo 2 del artículo 19, una reserva general con respecto a los derechos enunciados en ese párrafo sería incompatible con el objeto y el fin del Pacto.

7. La obligación de respetar las libertades de opinión y expresión es vinculante en su conjunto para todos y cada uno de los Estados Partes. Todos los poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial) y otras autoridades públicas o de gobierno, cualquiera que sea su nivel (nacional, regional o local), pueden dar lugar a la responsabilidad del Estado Parte. El Estado Parte también puede incurrir en esa responsabilidad en determinadas circunstancias respecto de actos realizados por entidades semiestatales. En cumplimiento de esta obligación, los Estados Partes deben cerciorarse de que las personas estén protegidas de los actos de particulares o de entidades privadas que obstan al disfrute de las libertades de opinión y expresión en la medida en que esos derechos del Pacto sean susceptibles de aplicación entre particulares o entidades privadas.

8. Los Estados Partes tienen la obligación de asegurarse de que su legislación interna haga efectivos los derechos conferidos en el artículo 19 del Pacto de manera compatible con la orientación impartida por el Comité en su Observación general N° 31 sobre la índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto. Se recuerda que los Estados Partes deberían presentar al Comité, de conformidad con los informes presentados de conformidad con el artículo 40, las normas jurídicas internas, las prácticas administrativas y las decisiones judiciales pertinentes, así como las prácticas de política y otras prácticas sectoriales que se refieran a los derechos amparados por el artículo 19, teniendo en cuenta las cuestiones a que hace referencia la presente observación general. También deberían presentar información sobre los recursos disponibles cuando se vulneren esos derechos.

Libertad de opinión

9. El párrafo 1 del artículo 19 exige que se proteja el derecho a no ser molestado a causa de las opiniones. Se trata de un derecho respecto del cual el Pacto no autoriza excepción ni restricción alguna. La libertad de opinión abarca el derecho a cambiar de opinión en el momento y por el motivo que la persona elija libremente. Nadie puede ver conculcados los derechos que le reconoce el Pacto en razón de las opiniones que haya expresado o le sean atribuidas o supuestas. Quedan protegidas todas las formas de opinión, como las de índole política, científica, histórica, moral o religiosa. Es incompatible con el párrafo 1 calificar de delito la expresión de una opinión. El acoso, la intimidación o la estigmatización de una persona, incluida su detención, prisión preventiva, enjuiciamiento o reclusión, en razón de sus opiniones, constituyen una infracción del párrafo 1 del artículo 19.

10. Queda prohibido cualquier intento coercitivo de hacer que se sustente o no una opinión. La libertad de expresar las opiniones propias comprende necesariamente la libertad de no expresarlas.

Libertad de expresión

11. El párrafo 2 exige a los Estados Partes que garanticen el derecho a la libertad de expresión, incluido el derecho a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin limitación de fronteras. Este derecho incluye la expresión y recepción de comunicaciones sobre toda clase de ideas y opiniones que puedan transmitirse a otros, con sujeción a las disposiciones del párrafo 3 del artículo 19 y del artículo 20. Abarca el pensamiento político, los comentarios sobre los asuntos propios y los públicos, las campañas puerta a puerta, la discusión sobre derechos humanos, el periodismo, la expresión cultural y artística, la enseñanza y el pensamiento religioso. Puede incluir también la publicidad comercial. El alcance del párrafo 2 llega incluso a expresiones que puedan considerarse profundamente

ofensivas, aunque esta expresión solo puede limitarse de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 19 y en el artículo 20.

12. El párrafo 2 protege todas las formas de expresión y los medios para su difusión. Estas formas comprenden la palabra oral y escrita y el lenguaje de signos, y expresiones no verbales tales como las imágenes y los objetos artísticos. Los medios de expresión comprenden los libros, los periódicos, los folletos, los carteles, las pancartas, las prendas de vestir y los alegatos judiciales, así como modos de expresión audiovisuales, electrónicos o de Internet, en todas sus formas.

La libertad de expresión y los medios de comunicación

13. La existencia de medios de prensa y otros medios de comunicación libres y exentos de censura y de trabas es esencial en cualquier sociedad para asegurar la libertad de opinión y expresión y el goce de otros derechos reconocidos por el Pacto. Es una de las piedras angulares de toda sociedad democrática. Uno de los derechos consagrados en el Pacto es el que permite a los medios de comunicación recibir información que les sirva de base para cumplir su cometido. La libre comunicación de información e ideas acerca de las cuestiones públicas y políticas entre los ciudadanos, los candidatos y los representantes elegidos es indispensable. Ello comporta la existencia de una prensa y otros medios de comunicación libres y capaces de comentar cuestiones públicas sin censura ni limitaciones, así como de informar a la opinión pública. El público tiene también el correspondiente derecho a que los medios de comunicación les proporcionen los resultados de su actividad.

14. A efectos de la protección de los derechos de los usuarios de los medios de comunicación, entre ellos los miembros de las minorías étnicas y lingüísticas, a recibir una amplia variedad de informaciones e ideas, los Estados Partes deberían poner especial empeño en promover medios de comunicación independientes y diversificados.

15. Los Estados Partes deberían tener en cuenta la medida en que la evolución de las tecnologías de la información y la comunicación, como Internet y los sistemas de difusión electrónica de la información en tecnología móvil, han cambiado sustancialmente las prácticas de la comunicación en todo el mundo. Ahora existe una red mundial en la que intercambiar ideas y opiniones, que no se basa necesariamente en la intermediación de los medios de comunicación de masas. Los Estados Partes deberían tomar todas las medidas necesarias para fomentar la independencia de esos nuevos medios y asegurar el acceso a los mismos de los particulares.

16. Los Estados Partes deberían garantizar que los servicios públicos de radiodifusión funcionen con independencia. A este respecto, los Estados Partes deberían garantizar la independencia y la libertad editorial de esos servicios, y proporcionarles financiación de un modo que no menoscabe su independencia.

17. Las cuestiones relativas a los medios de comunicación se examinan más a fondo en la parte de la presente observación general relativa a las restricciones de la libertad de expresión.

Derecho de acceso a la información

18. El párrafo 2 del artículo 19 enuncia un derecho de acceso a la información en poder de los organismos públicos. Esta información comprende los registros de que disponga el organismo público, independientemente de la forma en que esté almacenada la información, su fuente y la fecha de producción. Los organismos públicos son los indicados en el párrafo 7 de la presente observación general. La definición de esos organismos puede abarcar otras entidades que ejerzan funciones públicas. Como se ha señalado anteriormente, el derecho de acceso a la información, interpretado junto con el artículo 25 del Pacto, incluye el derecho que permite a los medios de comunicación tener acceso a la información sobre los asuntos públicos y el derecho del público en general a que los medios de comunicación le proporcionen los resultados de su actividad. Algunos elementos del derecho a acceder a la información se encuentran también en otras disposiciones del Pacto. Como señaló el Comité en su Observación general N° 16, en relación con el artículo 17 del Pacto, toda persona debe tener el derecho de verificar si hay datos personales suyos almacenados en archivos automáticos de datos y, en caso afirmativo, de obtener información inteligible sobre cuáles son esos datos y con qué fin se han almacenado. Asimismo, toda persona debe poder verificar qué autoridades públicas o qué particulares u organismos privados controlan o pueden controlar sus archivos. Si esos archivos contienen datos personales incorrectos o se han compilado o elaborado en contravención de las disposiciones legales, toda persona debe tener derecho a que se rectifiquen esos datos. Según el artículo 10 del Pacto, un recluso no pierde su derecho a consultar su historia clínica. En su Observación general N° 32 sobre el artículo 14, el Comité indicó los diversos componentes de la información a que tenían derecho los acusados de un delito. Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 2, todos deberían recibir información acerca de los derechos que en general les confiere el Pacto. En virtud del artículo 27, la adopción de decisiones en un Estado Parte que pueda incidir sustancialmente en el modo de vida y la cultura de un grupo minoritario debería enmarcarse en un proceso de intercambio de información y consulta con las comunidades afectadas.

19. Para dar efecto al derecho de acceso a la información, los Estados Partes deberían proceder activamente a la incorporación al dominio público de la información del gobierno que sea de interés público. Los Estados Partes deberían hacer todo lo posible para garantizar un acceso fácil, rápido, efectivo y práctico a esa información. Además, los Estados Partes deberían poner en aplicación los procedimientos necesarios para tener acceso a la información, por ejemplo leyes sobre la libertad de información. Los procedimientos deberían disponer que las solicitudes de información se tramitaran con puntualidad y conforme a normas claras que fueran compatibles con el Pacto. Respecto de las solicitudes de información no deberían percibirse derechos que llegaran a constituir un obstáculo no razonable al acceso a la información. Las autoridades deberían exponer las razones de cualquier denegación del acceso a la información. Habría que establecer dispositivos para los recursos contra las denegaciones del acceso a la información y para las solicitudes que se hayan dejado sin respuesta.

La libertad de expresión y los derechos políticos

20. En su Observación general N° 25 sobre la participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, el Comité se refirió detalladamente a la importancia de la libertad de expresión para los asuntos públicos y el ejercicio efectivo del derecho de voto. La libre comunicación de informaciones e ideas acerca de cuestiones públicas y políticas entre los ciudadanos, los candidatos y los representantes elegidos es indispensable. Ello comporta la existencia de una prensa y otros medios de comunicación libres y capaces de comentar cuestiones públicas, así como de informar a la opinión pública, sin censuras ni limitaciones. Se señala a la atención de los Estados Partes la orientación general que se imparte en la Observación general N° 25 en lo que respecta a la promoción y protección de la libertad de expresión en este contexto.

Aplicación del párrafo 3 del artículo 19

21. El párrafo 3 señala expresamente que el ejercicio del derecho a la libertad de expresión entraña deberes y responsabilidades especiales. Por este motivo, se prevén dos tipos de restricciones que pueden referirse al 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. Sin embargo, cuando un Estado Parte impone restricciones al ejercicio de la libertad de expresión, estas no pueden poner en peligro el derecho propiamente dicho. El Comité recuerda que la relación entre el derecho y la restricción, o entre la norma y la excepción, no debe invertirse. El Comité recuerda también las disposiciones del párrafo 1 del artículo 5 del Pacto, según el cual, “ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para

emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en el Pacto o a su limitación en mayor medida que la prevista en él”.

22. En el párrafo 3 se enuncian condiciones expresas y solo con sujeción a esas condiciones pueden imponerse restricciones: las restricciones deben estar “fijadas por la ley”; solo pueden imponerse para uno de los propósitos indicados en los apartados a) y b) del párrafo 3 y deben cumplir pruebas estrictas de necesidad y proporcionalidad. No se permiten restricciones por motivos que no estén especificados en el párrafo 3, aunque esos motivos justificasen restricciones de otros derechos protegidos por el Pacto. Las restricciones solamente se podrán aplicar para los fines con que fueron prescritas y deberán estar relacionadas directamente con la necesidad específica de la que dependen.

23. Los Estados Partes deberían adoptar medidas eficaces de protección contra los ataques destinados a acallar a quienes ejerzan su derecho a la libertad de expresión. No se puede hacer valer el párrafo 3 como justificación para silenciar a los defensores de la democracia pluripartidista, los principios democráticos y los derechos humanos. Tampoco pueden ser compatibles con el artículo 19, en circunstancia alguna, los atentados contra una persona, con inclusión de formas tales como la detención arbitraria, la tortura, las amenazas de muerte y el asesinato. Los periodistas son objeto con frecuencia de amenazas de esa índole, de intimidación y de atentados a causa de sus actividades. También suelen serlo quienes reúnen y analizan información sobre la situación de los derechos humanos o publican informes sobre esos derechos, incluidos los jueces y los abogados. Todos esos atentados deben ser objeto de una activa y puntual investigación, sus autores deben ser sometidos a juicio y debe ofrecerse una reparación adecuada a las víctimas o, cuando estas hayan perdido la vida, a sus representantes.

24. Las restricciones deben estar previstas en la ley. Por “ley” se puede entender las normas relativas a la inmunidad parlamentaria y al desacato a los tribunales. Habida cuenta de que cualquier restricción a la libertad de expresión constituye una grave vulneración de los derechos humanos, no es compatible con el Pacto que una restricción esté consagrada en el derecho tradicional, religioso u otras normas consuetudinarias análogas.

25. A efectos del párrafo 3, para ser calificada de “ley”, la norma debe estar formulada con precisión suficiente para que una persona pueda regular su comportamiento de conformidad con ella, y hacerse accesible al público. Las leyes no pueden conferir a los encargados de su aplicación una discrecionalidad sin trabas para restringir la libertad de expresión. Las leyes deben proporcionar suficientes orientaciones a los encargados de su ejecución para que puedan distinguir cuáles expresiones pueden restringirse correctamente y cuáles no.

26. Las leyes que limiten los derechos enumeradas en el párrafo 2 del artículo 19, incluidas las mencionadas en el párrafo 24, no solo deben ajustarse a las estrictas condiciones del párrafo 3 del artículo 19 del Pacto, sino que además han de ser compatibles con las disposiciones, fines y objetivos de este . Las leyes no deben vulnerar las disposiciones del Pacto relativas a la no discriminación ni establecer penas que sean incompatibles con el Pacto, como los castigos corporales.

27. Incumbe al Estado Parte demostrar el fundamento en derecho de las restricciones impuestas a la libertad de expresión. Si el Comité tiene que determinar, con respecto a un Estado Parte, si una restricción está impuesta por la ley, es el Estado Parte quien debe proporcionar pormenores acerca de la ley y de las medidas comprendidas en su alcance.

28. La primera de las razones legítimas para introducir una restricción que se enumeran en el párrafo 3 se refiere al respeto de los derechos o la reputación de los demás. El término “derechos” comprende los derechos humanos reconocidos en el Pacto y, más en general, en la normativa internacional de los derechos humanos. Por ejemplo, puede ser legítimo restringir la libertad de expresión para proteger el derecho de voto amparado por el artículo 25, así como los derechos enunciados en el artículo 17 (véase el párrafo 37) . Estas restricciones deben interpretarse con cuidado: si bien puede ser permisible proteger a los votantes de formas de expresión que constituyan intimidación o coerción, estas restricciones no deben obstaculizar el debate político, incluidos, por ejemplo, los llamamientos a boicotear una elección en que el voto no es obligatorio. La expresión “los demás” puede referirse a otras personas a título individual o como miembros de una comunidad, por ejemplo a una comunidad definida por su fe religiosa o a un grupo étnico.

29. La segunda razón legítima es la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

30. Los Estados Partes deben procurar con el mayor cuidado que las leyes sobre traición y las disposiciones similares que se refieren a la seguridad nacional, tanto si se califican de leyes sobre secretos de Estado o sobre sedición, o de otra manera, estén redactadas y se apliquen de conformidad con las condiciones estrictas del párrafo 3. No es compatible con el párrafo 3, por ejemplo, hacer valer esas leyes para suprimir información de interés público legítimo que no perjudica a la seguridad nacional, o impedir al público el acceso a esta información, o para procesar a periodistas, investigadores, ecologistas, defensores de los derechos humanos u otros por haber difundido esa información . Tampoco procede, en general, incluir en el ámbito de estas leyes categorías de información tales como las que se refieren al sector comercial, la banca y el progreso científico. El Comité ha determinado en un caso que una declaración en apoyo de una disputa laboral, aunque fuera para convocar una huelga nacional, no estaba autorizada por razones de seguridad nacional.

31. Por razones de mantenimiento del orden público, en ciertas circunstancias podría ser permisible, por ejemplo, regular el derecho a pronunciar un discurso en un determinado lugar público. Las razones de orden público pueden ser los criterios de referencia para determinar si las formas de expresión son constitutivas de desacato al tribunal. Para cumplir lo dispuesto en el párrafo 3, estos procedimientos y la sanción que se imponga deberán estar justificados por el ejercicio de las facultades del tribunal para mantener el orden del procedimiento. El procedimiento no debe servir de ningún modo para restringir el ejercicio legítimo de los derechos de la defensa.

32. Como señaló el Comité en su Observación general N° 22, “el concepto de moral se deriva de muchas tradiciones sociales, filosóficas y religiosas; por consiguiente, las limitaciones impuestas con el fin de proteger la moral deben basarse en principios que no se deriven exclusivamente de una sola tradición”. Estas limitaciones han de entenderse en el contexto de la universalidad de los derechos humanos y el principio de no discriminación.

33. Las restricciones deben ser “necesarias” para la consecución de un propósito legítimo. Así por ejemplo, la prohibición de hacer publicidad comercial en un idioma con miras a proteger el idioma de una determinada comunidad no cumple el requisito de necesidad si esa protección puede conferirse por otros medios que no restrinjan la libertad de expresión. En cambio, el Comité ha considerado que el Estado Parte había cumplido el principio de necesidad al trasladar a un puesto no docente a un maestro que había publicado material en que expresaba hostilidad respecto de una comunidad religiosa, para proteger el derecho y la libertad de los niños que profesaban esa creencia en un distrito escolar.

34. Las restricciones no deben ser excesivamente amplias. En su Observación general N° 27, el Comité señaló 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”. El principio de proporcionalidad también debe tener en cuenta la forma de expresión de que se trate así como los medios por los que se difunda. Por ejemplo, el Pacto atribuye una gran importancia a la expresión sin inhibiciones en el debate público sobre figuras del ámbito público y político en una sociedad democrática.

35. Cuando un Estado Parte haga valer una razón legítima para restringir la libertad de expresión, deberá demostrar en forma concreta e individualizada la naturaleza precisa de la amenaza y la necesidad y la proporcionalidad de la medida concreta que se haya adoptado, en particular estableciendo una conexión directa e inmediata entre la expresión y la amenaza.

36. El Comité se reserva la posibilidad de evaluar si, en una situación determinada, puede haber circunstancias que hagan necesario restringir la libertad de expresión. A este respecto, el Comité recuerda que el alcance de esta libertad no debe determinarse por referencia a un “margen de apreciación” y que, si se quiere que el Comité desempeñe esta función, es preciso que el Estado Parte, en cualquier caso en particular, demuestre de forma concreta la naturaleza exacta de la amenaza a cualquiera de los propósitos enumerados en el párrafo 3, que le hizo restringir la libertad de expresión.

Limitaciones al alcance de las restricciones de la libertad de expresión en ciertos casos concretos

37. Entre las restricciones a la expresión del pensamiento político que han suscitado preocupación al Comité cabe mencionar la prohibición de las campañas puerta a puerta , las restricciones de la cantidad y el tipo de la documentación escrita que puede distribuirse durante las campañas electorales , el bloqueo del acceso a las fuentes de debate político, como los medios de comunicación locales e internacionales, durante los períodos electorales y la limitación del acceso de los partidos y los políticos de oposición a los medios de comunicación. Todas las restricciones deben ser compatibles con el párrafo 3. No obstante, un Estado Parte puede legítimamente limitar las encuestas políticas en los días inmediatamente anteriores a una elección a fin de mantener la integridad del proceso electoral.

38. Como ya se ha señalado anteriormente (párrs. 13 y 20) en relación con el contenido de la expresión del pensamiento político, el Comité ha observado que, en el debate público sobre figuras políticas y de las instituciones públicas a efectos del Pacto es sumamente importante que la expresión pueda tener lugar sin inhibiciones. Por lo tanto, el simple hecho de considerar que una declaración insulta a una figura pública no basta para justificar la imposición de sanciones, aunque las personalidades públicas también pueden beneficiarse de las disposiciones del Pacto. Además, todas las figuras públicas, incluso las que ejercen los cargos políticos de mayor importancia, como los Jefes de Estado o de Gobierno, pueden ser objeto legítimo de críticas y oposición política. En consecuencia, el Comité ha expresado su preocupación en relación con leyes sobre cuestiones tales como la *lèse majesté*, el desacato, la falta de respeto por la autoridad, la falta de respeto por las banderas y los símbolos, la difamación del Jefe de Estado y la protección del honor de los funcionarios públicos. Las leyes no deben establecer penas más severas según cuál sea la persona criticada. Los Estados Partes no deben prohibir la crítica de las instituciones, como el ejército o la administración.

39. Los Estados Parte han de garantizar que los marcos legislativos y administrativos por los que se regula a los medios de comunicación sean compatibles con lo dispuesto en el

párrafo 3. Los sistemas de regulación deben tener en cuenta las diferencias entre los medios impresos y la radiodifusión y televisión, así como Internet, y también sus convergencias. La denegación del permiso de publicación de periódicos y otros medios impresos es incompatible con el artículo 19, excepto en las circunstancias específicas de aplicación del párrafo 3. Estas circunstancias no pueden comprender en ningún caso la prohibición de una publicación determinada, salvo que un contenido específico, que no pueda separarse de la publicación, pueda prohibirse legítimamente a tenor de lo dispuesto en el párrafo 3. Los Estados Partes no deben imponer regímenes de licencia y derechos onerosos a los medios de la radiodifusión y la televisión, incluidas las emisoras comunitarias y comerciales. Los criterios para la aplicación de esos regímenes o el cobro de esas licencias deben ser razonables y objetivos, claros, transparentes y no discriminatorios, y cumplir por todos los demás conceptos lo dispuesto en el Pacto. En los regímenes de licencias para los medios de difusión con capacidad limitada, como los servicios audiovisuales por satélite o terrestres, hay que asignar en forma equitativa el acceso y las frecuencias entre las empresas de radio y televisión públicas, comerciales y de la comunidad. Se recomienda que los Estados Partes que no lo hayan hecho aún establezcan un órgano independiente y público encargado de las licencias de emisión de radio y televisión, facultado para examinar las solicitudes y otorgar las licencias.

40. El Comité reitera lo que señaló en la Observación general N° 10 de que, “debido al desarrollo de los modernos medios de información pública, se requieren medidas eficaces para impedir un control de dichos medios que lesione el derecho de toda persona a la libertad de expresión”. El Estado no debe ejercer un control monopolístico sobre los medios de comunicación sino que ha de promover la pluralidad de estos. Por consiguiente, los Estados Partes deberían adoptar medidas adecuadas, en forma compatible con el Pacto, para impedir un excesivo predominio o concentración de los medios de comunicación por grupos mediáticos bajo control privado, en situaciones monopolísticas que pueden menoscabar la diversidad de fuentes y opiniones.

41. Hay que hacer todo lo posible para que los sistemas de subvenciones públicas a los medios de difusión y la colocación de publicidad por el gobierno no sean utilizados para vulnerar la libertad de expresión. Además, los medios privados de comunicación no deben quedar en situación de desventaja respecto de los públicos en cuestiones tales como el acceso a los medios de difusión o distribución o el acceso a las noticias.

42. Sancionar a un medio de difusión, a un propietario de un medio o a un periodista por el solo hecho de criticar al gobierno o al sistema sociopolítico al que este se adhiere no puede considerarse nunca una restricción necesaria de la libertad de expresión.

43. Toda limitación al funcionamiento de los sitios web, los blogs u otros sistemas de difusión de información en Internet, electrónicos o similares, incluidos los sistemas de apoyo a estas comunicaciones, como los proveedores de servicios de Internet o los motores de búsqueda, solo serán admisibles en la medida en que sean compatibles con el párrafo 3. Las restricciones permisibles se deben referir en general a un contenido concreto; las prohibiciones genéricas del funcionamiento de ciertos sitios y sistemas no son compatibles con el párrafo 3. Tampoco es compatible con el párrafo 3 prohibir que un sitio o un sistema de difusión de la información publique material por el mero hecho de que ese material pueda contener críticas al gobierno o al sistema político al que este se adhiere.

44. En la función periodística participan una amplia variedad de personas, como analistas y reporteros profesionales y de dedicación exclusiva, autores de blogs y otros que publican por su propia cuenta en medios de prensa, en Internet o por otros medios, y establecer regímenes estatales generales para restringir el registro de periodistas o la concesión de licencias es incompatible con el párrafo 3. Los sistemas de acreditación limitada solo serán permisibles cuando sean necesarios para dar a los periodistas acceso privilegiado a ciertos lugares o acontecimientos. Esos sistemas deben aplicarse de manera no discriminatoria y compatible con el artículo 19 y otras disposiciones del Pacto, sobre la base de criterios objetivos y teniendo en cuenta lo dicho antes, que en la función periodística participan una amplia variedad de personas.

45. Normalmente es incompatible con el párrafo 3 limitar la libertad de los periodistas u otros que quieran ejercer la libertad de expresión (como quienes deseen viajar a reuniones sobre derechos humanos) para viajar fuera del Estado Parte, limitar el ingreso al Estado Parte a los periodistas extranjeros que procedan de determinados países o limitar la libertad de circulación de periodistas e investigadores de derechos humanos dentro del Estado Parte (por ejemplo, a lugares en que haya conflicto, haya habido un desastre natural o se hayan formulado denuncias de abusos de los derechos humanos). Los Estados Partes deberían reconocer y respetar el elemento del derecho a la libertad de expresión que comprende la prerrogativa limitada de los periodistas de no revelar sus fuentes de información.

46. Los Estados Partes deben asegurarse de que las medidas que adopten para luchar contra el terrorismo son compatibles con el párrafo 3. Los delitos de "incitación al terrorismo" y "actividad extremista", así como los de "elogiar", "exaltar" o "justificar" el terrorismo, deben estar claramente definidos para que no den lugar a una injerencia innecesaria o desproporcionada en la libertad de expresión. Es preciso evitar las limitaciones excesivas del acceso a la información. Los medios de comunicación desempeñan una función crucial en la tarea de informar a la población sobre los actos de terrorismo, y no debe limitarse indebidamente su capacidad de acción. Los periodistas no deben ser sancionados por ejercer sus actividades legítimas.

47. Las leyes sobre difamación deben redactarse con cuidado para asegurarse de que cumplan lo dispuesto en el párrafo 3 y no sirvan en la práctica para atentar contra la libertad de expresión. Todas las leyes de esta índole, y en particular las leyes penales relativas a la difamación, deberían incluir medios de defensa tales como la prueba de la verdad y no aplicarse a las formas de expresión que, por su naturaleza, no estén sujetas a verificación. Al menos en lo que atañe a los comentarios sobre figuras públicas, habría que considerar la posibilidad de no sancionar las declaraciones que no fueran verídicas pero se hubieran publicado por error y no con mala intención. Sea como fuere, un interés público en el objeto de las críticas debería poder alegarse como defensa. Los Estados Partes deberían tener cuidado de no imponer sanciones excesivamente punitivas. Cuando procediera, los Estados Partes deberían fijar límites razonables al requisito de que el demandado reembolse las costas de la parte en cuyo favor se haya fallado en el juicio. Los Estados Partes deberían considerar la posibilidad de despenalizar la difamación y, en todo caso, la normativa penal solo debería aplicarse en los casos más graves, y la pena de prisión no es nunca adecuada. No es permisible que un Estado Parte acuse a alguien por el delito de difamación, pero no lo someta luego a juicio en forma expedita; esa práctica tiene un efecto disuasivo que puede restringir indebidamente el ejercicio de la libertad de expresión.

48. La prohibición de las demostraciones de falta de respeto por una religión u otro sistema de creencias, incluidas las leyes sobre la blasfemia, es incompatible con el Pacto, excepto en las circunstancias previstas explícitamente en el párrafo 2 de su artículo 20. Estas prohibiciones deben ajustarse además a las condiciones estrictas del párrafo 3 del artículo 19, así como a los artículos 2, 5, 17, 18 y 26. Por ejemplo, no sería admisible que esas leyes discriminasen en favor o en contra de uno o varias religiones o sistemas de creencias, o en favor o en contra de sus seguidores, o bien en favor de los creyentes de una determinada religión con respecto a los no creyentes. Tampoco sería admisible que estas prohibiciones se utilizaran para impedir o sancionar las críticas contra dirigentes religiosos o los comentarios sobre la doctrina religiosa o el dogma.

49. Las leyes que penalizan la expresión de opiniones sobre hechos históricos son incompatibles con las obligaciones que el Pacto impone a los Estados Partes en lo tocante al respeto de las libertades de opinión y expresión. El Pacto no autoriza las prohibiciones penales de la expresión de opiniones erróneas o interpretaciones incorrectas de acontecimientos pasados. No deben imponerse nunca restricciones al derecho a la libertad de opinión y, en cuanto a la libertad de expresión, las restricciones no deberían exceder de lo autorizado en el párrafo 3, o de lo prescrito en el artículo 20.

(...)

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965)

Artículo 5

En conformidad con las obligaciones fundamentales estipuladas en el artículo 2 de la presente Convención, los Estados Partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes:

[...]

viii) El derecho a la libertad de opinión y de expresión;

Convención sobre los Derechos del Niño (1989)

Artículo 12

1. Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño.

2. Con tal fin, se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado, en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional.

Artículo 13

1. El niño tendrá derecho a la libertad de expresión; ese derecho incluirá la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o impresas, en forma artística o por cualquier otro medio elegido por el niño.

2. El ejercicio de tal derecho podrá estar sujeto a ciertas restricciones, que serán únicamente las que la ley prevea y sean necesarias:

- a) Para el respeto de los derechos o la reputación de los demás; o
- b) Para la protección de la seguridad nacional o el orden público o para proteger la salud o la moral públicas.

[...]

Comité de los Derechos del Niño, Observación General 12 sobre el derecho del niño a ser escuchado, CRC/C/GC/12, 20 de julio de 2009

A. El derecho del niño a ser escuchado

El artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño estipula lo siguiente:

“1. Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño”.

(...)

III. El derecho a ser escuchado como derecho de cada niño y como derecho de los grupos de niños

9. La observación general está estructurada de acuerdo con la distinción que hace el Comité entre el derecho a ser escuchado de cada niño individualmente y el derecho a ser escuchado aplicable a un grupo de niños (por ejemplo, los alumnos de una clase, los niños de un barrio o de un país, los niños con discapacidades o las niñas). La distinción es pertinente porque la Convención estipula que los Estados Partes deben garantizar el derecho del niño a ser escuchado en función de la edad y madurez del niño (véase a continuación el análisis jurídico de los párrafos 1 y 2 del artículo 12).

10. Las condiciones de edad y madurez pueden evaluarse cuando se escuche a un niño individualmente y también cuando un grupo de niños decida expresar sus opiniones. La tarea de evaluar la edad y la madurez de un niño se ve facilitada cuando el grupo de que se trate forma parte de una estructura duradera, como una familia, una clase escolar o el conjunto de los residentes de un barrio en particular, pero resulta más difícil cuando los niños se expresan colectivamente. Aunque se encuentren con dificultades para evaluar la edad y la madurez, los Estados Partes deben considerar a los niños como un grupo que debe ser escuchado, por lo que el Comité recomienda enérgicamente que los Estados

Partes hagan el máximo esfuerzo por escuchar a los niños que se expresan colectivamente o recabar sus opiniones.

11. Los Estados Partes deben alentar al niño a que se forme una opinión libre y ofrecer un entorno que permita al niño ejercer su derecho a ser escuchado.

(...)

E. Análisis jurídico

15. El artículo 12 de la Convención establece el derecho de cada niño de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que lo afectan y el subsiguiente derecho de que esas opiniones se tengan debidamente en cuenta, en función de la edad y madurez del niño. Recae así sobre los Estados Partes la clara obligación jurídica de reconocer ese derecho y garantizar su observancia escuchando las opiniones del niño y teniéndolas debidamente en cuenta. Tal obligación supone que los Estados Partes, con respecto a su respectivo sistema judicial, deben garantizar directamente ese derecho o adoptar o revisar leyes para que el niño pueda disfrutarlo plenamente.

(...)

Análisis literal del artículo 12

a) Párrafo 1 del artículo 12

i) “Garantizarán”

19. El párrafo 1 del artículo 12 dispone que los Estados Partes “garantizarán” el derecho del niño de expresar su opinión libremente. “Garantizarán” es un término jurídico de especial firmeza, que no deja margen a la discreción de los Estados Partes. Por consiguiente, los Estados Partes tienen la obligación estricta de adoptar las medidas que convengan a fin de hacer respetar plenamente este derecho para todos los niños. Esa obligación se compone de dos elementos destinados a asegurar que existan mecanismos para recabar las opiniones del niño sobre todos los asuntos que lo afectan y tener debidamente en cuenta esas opiniones.

ii) “Que esté en condiciones de formarse un juicio propio”

20. Los Estados Partes deben garantizar el derecho a ser escuchado a todo niño “que esté en condiciones de formarse un juicio propio”. Estos términos no deben verse como una limitación, sino como una obligación para los Estados Partes de evaluar la capacidad del niño de formarse una opinión autónoma en la mayor medida posible. Eso significa que los Estados Partes no pueden partir de la premisa de que un niño es incapaz de expresar sus propias opiniones. Al contrario, los Estados Partes deben dar por supuesto que el niño tiene capacidad para formarse sus propias opiniones y reconocer que tiene derecho a expresarlas; no corresponde al niño probar primero que tiene esa capacidad.

21. El Comité hace hincapié en que el artículo 12 no impone ningún límite de edad al derecho del niño a expresar su opinión y desaconseja a los Estados Partes que introduzcan por ley o en la práctica límites de edad que restrinjan el derecho del niño a ser escuchado en todos los asuntos que lo afectan. A ese respecto, el Comité subraya lo siguiente:

- En primer lugar, en sus recomendaciones a raíz del día de debate general sobre la realización de los derechos del niño en la primera infancia celebrado en 2004, el Comité subrayó que el concepto del niño como portador de derechos está “firmemente asentado en la vida diaria del niño” desde las primeras etapas⁸². Hay estudios que demuestran que el niño es capaz de formarse opiniones desde muy temprana edad, incluso cuando todavía no puede expresarlas verbalmente⁸³. Por consiguiente, la plena aplicación del artículo 12 exige el reconocimiento y respeto de las formas no verbales de comunicación, como el juego, la expresión corporal y facial y el dibujo y la pintura, mediante las cuales los niños muy pequeños demuestran capacidad de comprender, elegir y tener preferencias.
- En segundo lugar, el niño no debe tener necesariamente un conocimiento exhaustivo de todos los aspectos del asunto que lo afecta, sino una comprensión suficiente para ser capaz de formarse adecuadamente un juicio propio sobre el asunto.
- En tercer lugar, los Estados Partes también tienen la obligación de garantizar la observancia de este derecho para los niños que experimenten dificultades para hacer oír su opinión. Por ejemplo, los niños con discapacidades deben tener disponibles y poder utilizar los modos de comunicación que necesiten para facilitar la expresión de sus opiniones. También debe hacerse un esfuerzo por reconocer el derecho a la expresión de opiniones para los niños pertenecientes a minorías, niños indígenas y migrantes y otros niños que no hablen el idioma mayoritario.

82. CRC/C/GC/7/Rev.1, párr. 14.

83. Véase Lansdown, G. “The evolving capacities of the child”, Centro de Investigaciones Innocenti, UNICEF/Save the Children, Florencia (2005).

- Por último, los Estados Partes deben ser conscientes de las posibles consecuencias negativas de una práctica desconsiderada de este derecho, especialmente en casos en que los niños sean muy pequeños o en que el niño haya sido víctima de delitos penales, abusos sexuales, violencia u otras formas de maltrato. Los Estados Partes deben adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que se ejerza el derecho a ser escuchado asegurando la plena protección del niño.

iii) “El derecho de expresar su opinión libremente”

22. El niño tiene el “derecho de expresar su opinión libremente”. “Libremente” significa que el niño puede expresar sus opiniones sin presión y puede escoger si quiere o no ejercer su derecho a ser escuchado. “Libremente” significa también que el niño no puede ser manipulado ni estar sujeto a una influencia o presión indebidas. “Libremente” es además una noción intrínsecamente ligada a la perspectiva “propia” del niño: el niño tiene el derecho a expresar sus propias opiniones y no las opiniones de los demás.

23. Los Estados Partes deben garantizar unas condiciones para expresar opiniones en que se tenga en cuenta la situación individual y social del niño y un entorno en que el niño se sienta respetado y seguro cuando exprese libremente sus opiniones.

24. El Comité hace hincapié en que el niño no debe ser entrevistado con más frecuencia de la necesaria, en particular cuando se investiguen acontecimientos dañinos. El proceso de “escuchar” a un niño es difícil y puede causar efectos traumáticos en el niño.

25. La realización del derecho del niño a expresar sus opiniones exige que los responsables de escuchar al niño y los padres o tutores informen al niño de los asuntos, las opciones y las posibles decisiones que pueden adoptarse y sus consecuencias. El niño también debe estar informado sobre las condiciones en que se le pedirá que exprese sus opiniones. El derecho a la información es fundamental, porque es condición imprescindible para que existan decisiones claras por parte del niño.

iv) “En todos los asuntos que afectan al niño”

26. Los Estados Partes deben garantizar que el niño pueda expresar sus opiniones “en todos los asuntos” que lo afecten. Ello representa una segunda condición para este derecho: el niño debe ser escuchado si el asunto que se examina afecta al niño. Esta condición básica debe ser respetada y comprendida ampliamente.

27. El Grupo de Trabajo de composición abierta establecido por la Comisión de Derechos Humanos que redactó el texto de la Convención rechazó una propuesta para definir esos asuntos mediante una lista que limitara la consideración de las opiniones de un niño o un grupo de niños. Por el contrario, se decidió que el derecho del niño a ser escuchado debía referirse a “todos los asuntos que afectan al niño”. El Comité considera preocupante que con frecuencia se deniegue a los niños el derecho a ser escuchados, incluso cuando es evidente que el asunto que se examina los afecta y que son capaces de expresar sus propias opiniones respecto de ese asunto. Aunque el Comité apoya una definición amplia del término “asuntos”, que también comprende cuestiones no mencionadas explícitamente en la Convención, reconoce que le siguen los términos “que afectan al niño”, que se añadieron para aclarar que no se pretendía un mandato político general. Sin embargo, la práctica, incluida la Cumbre Mundial en favor de la Infancia, demuestra que una interpretación amplia de los asuntos que afectan al niño y a los niños contribuye a incluir al niño en los procesos sociales de su comunidad y su sociedad. Así, los Estados Partes deberían escuchar atentamente las opiniones de los niños siempre que su perspectiva pueda aumentar la calidad de las soluciones.

(...)

B. El derecho a ser escuchado y sus vínculos con otras disposiciones de la Convención

68. El artículo 12, como principio general, está vinculado a los demás principios generales de la Convención, como el artículo 2 (derecho a la no discriminación) y el artículo 6 (derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo) y, en particular, es interdependiente con el artículo 3 (consideración primordial del interés superior del niño). El artículo también está estrechamente vinculado con los artículos relativos a los derechos y libertades civiles, especialmente el artículo 13 (derecho a la libertad de expresión) y el artículo 17 (derecho a la información). Además, el artículo 12 está conectado con todos los demás artículos de la Convención, que no podría aplicarse íntegramente si no se respeta al niño como sujeto con sus propias opiniones sobre los derechos consagrados en los artículos respectivos y sobre su cumplimiento.

(...)

Artículos 12, 2 y 6

75. El derecho a la no discriminación es un derecho inherente que garantizan todos los instrumentos de derechos humanos, incluida la Convención sobre los Derechos del Niño. De conformidad con el artículo 2 de la Convención, todo niño tiene derecho a no ser discriminado en el ejercicio de sus derechos, incluidos los que se enuncian en el artículo

12. El Comité recalca que los Estados Partes deben adoptar las medidas adecuadas para garantizar a todos los niños el derecho a expresar libremente sus opiniones y a que esas opiniones se tengan debidamente en cuenta sin discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, posición económica, impedimentos físicos, nacimiento o cualquier otra condición. Los Estados Partes deben abordar la discriminación, en particular contra grupos de niños vulnerables o marginados, para asegurar que los niños tengan garantizado su derecho a ser escuchados y puedan participar en todos los asuntos que los afecten en pie de igualdad con los demás niños.

(...)

Artículos 12, 13 y 17

80. El artículo 13, sobre el derecho a la libertad de expresión, y el artículo 17, sobre el acceso a la información, representan condiciones imprescindibles para el ejercicio efectivo del derecho a ser escuchado. Esos artículos establecen que los niños son sujetos de derechos y, junto con el artículo 12, afirman que el niño tiene derecho a ejercer esos derechos en su propio nombre, conforme a la evolución de sus facultades.

81. El derecho a la libertad de expresión, consagrado en el artículo 13, se suele confundir con el artículo 12. Sin embargo, aunque esos dos artículos están estrechamente vinculados, se refieren a derechos diferentes. La libertad de expresión se relaciona con el derecho a tener y expresar opiniones y a recabar y recibir información por cualquier medio. Afirma el derecho de los niños a que el Estado Parte no limite las opiniones que tienen o expresan. La obligación que impone a los Estados Partes es la de abstenerse de la injerencia en la expresión de esas opiniones o en el acceso a la información, protegiendo al mismo tiempo el derecho de acceso a los medios de difusión y al diálogo público. Sin embargo, el artículo 12 se relaciona con el derecho a expresar opiniones concretamente acerca de asuntos que afectan al niño y su derecho a participar en las medidas y decisiones que afecten su vida. El artículo 12 impone a los Estados Partes la obligación de introducir el marco jurídico y los mecanismos necesarios para facilitar la participación activa del niño en todas las medidas que lo afecten y en la adopción de decisiones y de tener debidamente en cuenta esas opiniones una vez expresadas. La libertad de expresión a que se refiere el artículo 13 no exige ese tipo de participación o respuesta de los Estados Partes. Sin embargo, la creación de una atmósfera de respeto para que los niños expresen sus opiniones de manera consecuente con el artículo 12 contribuye también a la formación de la capacidad de los niños para ejercer su derecho a la libertad de expresión.

82. El cumplimiento del derecho del niño a la información de manera coherente con el artículo 17 es en gran medida una condición necesaria para la realización efectiva del derecho a expresar las opiniones. Los niños necesitan tener acceso a la información en formatos adaptados a su edad y capacidad respecto de todas las cuestiones que les interesan. Esto es aplicable a la información, por ejemplo, relacionada con sus derechos, las actuaciones que los afecten, la legislación, la reglamentación y las normas nacionales, los servicios locales y los procedimientos de apelación y reclamación. En forma consecuente tanto con el artículo 17 como con el artículo 42, los Estados Partes deben incluir los derechos de los niños en los programas de estudios.

C. La observancia del derecho a ser escuchado en diferentes ámbitos y situaciones

(...)

7. En situaciones de violencia

118. La Convención establece el derecho del niño a estar protegido de todas las formas de violencia y la responsabilidad de los Estados Partes de garantizar este derecho para todos los niños sin discriminación de ningún tipo. El Comité alienta a los Estados Partes a que consulten con los niños en la formulación y aplicación de medidas legislativas, normativas, educacionales y de otro orden para hacer frente a toda forma de violencia. Es necesario en especial garantizar que no se excluya a los niños marginados y desfavorecidos, como los que atraviesan situaciones de explotación, los niños de la calle y los niños refugiados, de los procesos consultivos encaminados a obtener sus opiniones acerca de la legislación y los procesos normativos pertinentes.

119. A ese respecto, el Comité acoge con interés las conclusiones del estudio de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños e insta a los Estados Partes a que apliquen plenamente sus recomendaciones, en particular la recomendación de ofrecer el margen necesario para que los niños expresen libremente sus opiniones y tener debidamente en cuenta esas opiniones en todos los aspectos de la prevención, la presentación de informes y la vigilancia de la violencia contra los niños.

120. Gran parte de los actos de violencia cometidos contra niños no se enjuician, tanto porque ciertas formas de conducta abusiva son vistas por los niños como prácticas culturales aceptadas como por la falta de mecanismos de denuncia adaptados a los niños. Por ejemplo, no tienen a nadie a quien puedan informar de manera confidencial y segura de que han experimentado malos tratos, como castigos corporales, mutilación genital o matrimonio prematuro, ni disponen de canales para comunicar sus observaciones generales

a los responsables de la observancia de sus derechos. Así, para que los niños estén incluidos efectivamente en las medidas de protección hace falta que estén informados de su derecho a ser escuchados y que crezcan libres de todas las formas de violencia física y psicológica. Los Estados Partes deben obligar a todas las instituciones dedicadas a la infancia a que establezcan un fácil acceso a las personas y organizaciones a las que los niños puedan informar de forma confidencial y segura, por ejemplo mediante líneas de atención telefónica, y ofrecer lugares en que los niños puedan aportar sus experiencias y opiniones sobre la eliminación de la violencia contra los niños.

121. El Comité también llama la atención de los Estados Partes sobre la recomendación del estudio de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños de que se preste apoyo y se aliente a las organizaciones de niños e iniciativas dirigidas por ellos para abordar la violencia y se incluya a esas organizaciones en la elaboración, el establecimiento y la evaluación de programas y medidas contra la violencia, de modo que los niños puedan desempeñar un papel principal en su propia protección.

8. En la formulación de estrategias de prevención

122. El Comité observa que la voz de los niños ha pasado a ser una fuerza cada vez más poderosa en la prevención de las violaciones de los derechos del niño. Se encuentran ejemplos de buenas prácticas, por ejemplo, en el terreno de la prevención de la violencia en las escuelas, la lucha contra la explotación del niño mediante trabajos peligrosos y agotadores, la prestación de servicios de salud y educación a los niños de la calle y el sistema de la justicia juvenil*. Se debe consultar a los niños en la formulación de legislación y políticas relacionadas con esas y otras materias problemáticas y hacerlos participar en la elaboración, el desarrollo y la aplicación de los planes y programas conexos.

Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990)

Artículo 13

1. El derecho de opinión de los trabajadores migratorios y sus familiares no será objeto de injerencia alguna.

2. Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de recabar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, sin limitaciones de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro medio de su elección.

3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 del presente artículo entraña obligaciones y responsabilidades especiales. Por lo tanto, podrá ser sometido a ciertas restricciones, a condición de que éstas hayan sido establecidas por ley y sean necesarias para:

- a) Respetar los derechos o el buen nombre ajenos;
- b) Proteger la seguridad nacional de los Estados de que se trate, el orden público o la salud o la moral públicas;
- c) Prevenir toda la propaganda en favor de la guerra;
- d) Prevenir toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia.

Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (2006)

Artículo 21. Libertad de expresión y de opinión y acceso a la información

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas pertinentes para que las personas con discapacidad puedan ejercer el derecho a la libertad de expresión y opinión, incluida la libertad de recabar, recibir y facilitar información e ideas en igualdad de condiciones con las demás y mediante cualquier forma de comunicación que elijan con arreglo a la definición del artículo 2 de la presente Convención, entre ellas:

- a) Facilitar a las personas con discapacidad información dirigida al público en general, de manera oportuna y sin costo adicional, en formato accesible y con las tecnologías adecuadas a los diferentes tipos de discapacidad;
- b) Aceptar y facilitar la utilización de la lengua de señas, el Braille, los modos, medios, y formatos aumentativos y alternativos de comunicación y todos los demás modos, medios y formatos de comunicación accesibles que elijan las personas con discapacidad en sus relaciones oficiales;
- c) Alentar a las entidades privadas que presten servicios al público en general, incluso mediante Internet, a que proporcionen información y servicios en formatos que las personas con discapacidad puedan utilizar y a los que tengan acceso;
- d) Alentar a los medios de comunicación, incluidos los que suministran información a través de Internet, a que hagan que sus servicios sean accesibles para las personas con discapacidad;
- e) Reconocer y promover la utilización de lenguas de señas.

B. Sistema interamericano

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948)

Artículo IV. Derecho de libertad de investigación, opinión, expresión y difusión.

Toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio.

Convención Americana sobre Derechos Humanos

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.

Carta Democrática Interamericana (2011)

Artículo 4

Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa.

La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia.

Carta Social de las Américas (Asamblea General OEA) (2012)

Artículo 30

Los Estados Miembros promoverán la participación en actividades artísticas y culturales en donde las artes y la cultura puedan florecer y contribuir al enriquecimiento cultural. Es necesario y pertinente que los Estados Miembros generen y garanticen un entorno propicio para la libertad de pensamiento, expresión e información, así como las condiciones que faciliten la expresión creativa y fomenten la investigación e imaginación en un ambiente de tolerancia.

Otros documentos en relación al derecho a la libertad de opinión y de expresión

Consejo de Derechos Humanos. El derecho a la libertad de opinión y de expresión. Resolución 12/16 de 2 de octubre de 2009

El Consejo de Derechos Humanos,

Recordando su resolución 7/36, de 28 de marzo de 2008, y todas las resoluciones anteriores de la Comisión de Derechos Humanos sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión,

Considerando que el ejercicio del derecho a la libertad de opinión y de expresión constituye uno de los pilares esenciales de una sociedad democrática, es propiciado por un entorno democrático que, entre otras cosas, ofrezca garantías para su protección, es esencial para la plena y efectiva participación en una sociedad libre y democrática y resulta decisivo para el desarrollo y fortalecimiento de sistemas democráticos efectivos,

Considerando también que el ejercicio efectivo del derecho a la libertad de opinión y de expresión es un importante indicador del grado de protección de otros derechos humanos y libertades, teniendo presente que todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí,

Observando con profunda preocupación que se siguen produciendo violaciones del derecho a la libertad de opinión y de expresión, entre ellas los cada vez más numerosos atentados y asesinatos de que son víctimas periodistas y profesionales de los medios de información, y subrayando la necesidad de dar mayor protección a todos esos profesionales y a las fuentes periodísticas,

Subrayando la necesidad de que no se haga valer injustificada o arbitrariamente la seguridad nacional, comprendida la lucha contra el terrorismo, para restringir el derecho a la libertad de opinión y de expresión,

Subrayando también la importancia del pleno respeto de la libertad de buscar, recibir y difundir información, incluida la importancia fundamental del acceso a la información, la participación democrática, la rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción,

Reconociendo la importancia de los medios de comunicación en todas sus formas, entre ellos la prensa escrita, la radio, la televisión e Internet, en el ejercicio, la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión,

Recordando que el ejercicio del derecho a la libertad de expresión entraña deberes y responsabilidades especiales, según lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,

Recordando también que los Estados deben alentar el diálogo libre, responsable y respetuoso,

I. *Reafirma* los derechos enunciados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en particular el derecho de toda persona a no ser molestada a causa de sus opiniones, así como el derecho a la libertad de expresión, que comprende la libertad de buscar, recibir y difundir información 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, y los derechos, estrechamente relacionados, a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, de reunión pacífica y de asociación, además del derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos;

(...)

3. *Sigue observando* con preocupación que:

- a) Siguen produciéndose violaciones de los derechos a que se hace referencia en el párrafo I, a menudo con impunidad, y entre ellas las ejecuciones extrajudiciales, la detención arbitraria, la tortura, la intimidación, la persecución y el hostigamiento, las amenazas y los actos de violencia y discriminación, en particular por motivos de género, y la aplicación indebida, con cada vez más frecuencia, de las disposiciones legales sobre difamación y calumnia, así como sobre la vigilancia, el registro y la confiscación y la censura, contra quienes ejercen, tratan de promover o defienden esos derechos, como los periodistas, escritores y otros profesionales de la información, así como usuarios de Internet y defensores de los derechos humanos;
- b) El abuso del estado de excepción facilita y agrava esas violaciones;
- c) Se han intensificado y no se sancionan debidamente las amenazas y los actos de violencia, con inclusión de asesinatos, ataques y actos terroristas, especialmente contra periodistas y otros profesionales de los medios de información en situaciones de conflicto armado, en particular cuando las autoridades públicas están implicadas en la perpetración de esos actos;
- d) Persisten altas tasas de analfabetismo en el mundo, especialmente entre las mujeres, reafirmando que el pleno e igual acceso a la educación para niñas y niños, mujeres y hombres, es fundamental para el pleno disfrute de los derechos a la libertad de opinión y de expresión;
- e) La concentración de los medios de comunicación, fenómeno en aumento en el mundo, puede limitar la pluralidad de opiniones;

4. *Observa* también con preocupación que los incidentes de intolerancia religiosa o racial, discriminación y otras formas conexas de violencia, así como la creación de estereotipos raciales y religiosos negativos en todo el mundo, siguen aumentando y condena, en ese contexto, la apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia e insta a los Estados a que adopten medidas eficaces, en consonancia con sus obligaciones en virtud de las normas internacionales de derechos humanos, para encarar y combatir esos incidentes;

5. *Insta* a todos los Estados a que:

- a) Respeten y hagan respetar los derechos humanos a que se hace referencia en el párrafo I;
- b) Adopten todas las medidas necesarias para poner fin a las violaciones de esos

derechos y creen las condiciones necesarias para impedirlos, como cerciorarse de que la legislación nacional pertinente se ajuste a sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y se aplique efectivamente;

c) Se aseguren, para luchar contra la impunidad, de que las víctimas de violaciones de los derechos a que se hace referencia en el párrafo I puedan interponer recursos eficaces para que se investiguen efectivamente las amenazas y los actos de violencia, así como los actos terroristas, dirigidos contra los periodistas, incluso en situaciones de conflicto armado, y someter a la acción de la justicia a los responsables de esos actos;

d) Se aseguren de que quienes ejercen los derechos antes mencionados no sean objeto de discriminación, particularmente en sectores como el empleo, la vivienda, el sistema judicial, los servicios sociales y la educación, prestando especial atención a la situación de la mujer;

e) Faciliten la participación plena, igual y efectiva y la libre comunicación de las mujeres en todos los niveles decisorios de sus sociedades y en las instituciones nacionales, regionales e internacionales, incluidos los mecanismos para la prevención, la gestión y la solución de conflictos;

f) Den a los niños medios de ejercer su derecho de expresar su opinión libremente, como planes de estudios escolares que alienten el desarrollo y el respeto de opiniones diferentes, y tengan en cuenta sus opiniones en todos los asuntos que los afecten, ponderando debidamente esas opiniones en función de la edad y madurez del niño;

g) Respeten la libertad de expresión en los medios de comunicación y en las emisiones de radio y televisión y, en particular, respeten la independencia editorial de los medios de comunicación;

h) Promuevan un enfoque pluralista de la información y una multiplicidad de puntos de vista, fomentando la diversidad en los propietarios de medios de comunicación y fuentes de información, incluidos los medios de comunicación para las masas, mediante, entre otras cosas, sistemas transparentes de concesión de licencias y una regulación efectiva que impida la concentración indebida de la propiedad de los medios de comunicación en el sector privado;

i) Creen y propicien un entorno favorable que permita organizar programas de formación y desarrollo profesional para los medios de información a fin de promover y proteger el derecho a la libertad de opinión y de expresión y llevar a cabo esos programas sin temor a sanciones legales, penales o administrativas del Estado;

j) De forma acorde con sus obligaciones en virtud de las normas de derechos humanos, se abstengan de recurrir al encarcelamiento o a la imposición de multas por delitos relacionados con los medios de información cuando esas sanciones no guarden proporción con la gravedad de los delitos;

k) Adopten y apliquen políticas y programas que apunten a que efectivamente se cobre mayor conciencia de la prevención y el tratamiento del VIH/SIDA y otras enfermedades,

y a que se difunda información y se imparta educación al respecto, a través de un acceso efectivo y equitativo a la información y por todos los medios adecuados, entre ellos los medios de comunicación y las tecnologías de la información y la comunicación, y que estén dirigidos a grupos vulnerables específicos;

l) Aprueben y apliquen leyes y políticas que dispongan un derecho general de acceso público a la información que obre en poder de las autoridades públicas y que solo pueda restringirse con arreglo al artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;

m) Faciliten la participación, el acceso y la utilización en pie de igualdad con respecto a las tecnologías de la información y las comunicaciones, como Internet, aplicando una perspectiva de género, y alienten la cooperación internacional encaminada al desarrollo de los medios de comunicación y los servicios de información y comunicación en todos los países;

n) Revisen sus procedimientos, sus prácticas y su legislación, según sea necesario, para asegurar el pleno y eficaz cumplimiento de todas las obligaciones que les imponen las normas internacionales de derechos humanos y cerciorarse también de que únicamente se impongan al derecho a la libertad de opinión y de expresión las limitaciones previstas por la ley y que sean necesarias a los efectos del respeto de los derechos y la reputación de los demás o de la protección de la seguridad nacional, del orden público o de la salud o la moral públicas;

o) Se abstengan de utilizar la lucha contra el terrorismo como pretexto para restringir el derecho a la libertad de expresión en formas incompatibles con las obligaciones que les impone el derecho internacional;

p) Teniendo en cuenta que en el párrafo 3 del artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se establece que el ejercicio del derecho a la libertad de opinión y de expresión entraña deberes y responsabilidades especiales, se abstengan de imponer restricciones que no sean compatibles con esa disposición, en particular sobre:

i) La discusión de políticas del gobierno y el debate político; la información sobre los derechos humanos, las actividades del gobierno y la corrupción en el gobierno; la participación en campañas electorales, manifestaciones pacíficas o actividades políticas, en pro de la paz y la democracia, en particular, y la expresión de opiniones o discrepancias, ideas religiosas o creencias, entre otros, por miembros de minorías o de grupos vulnerables;

ii) La libre circulación de la información y las ideas, comprendidas prácticas tales como la prohibición o el cierre injustificados de publicaciones u otros medios de difusión y el abuso de las medidas administrativas y la censura;

iii) El acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones, como la radio, la televisión e Internet, y la utilización de tales tecnologías;

6. *Hace hincapié* en que condenar y combatir, de conformidad con las obligaciones que les imponen las normas internacionales de derechos humanos, incluidas las relativas a la igual protección de la ley, la apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia es una salvaguardia importante para el disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, especialmente de quienes pertenecen a minorías;

7. *Hace un llamamiento* a todas las partes en un conflicto armado para que respeten el derecho internacional humanitario, incluidas las obligaciones que les imponen los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 y, en su caso, sus dos Protocolos adicionales de 8 de junio de 1977, en cuyas disposiciones se hace extensiva la protección a los periodistas en situaciones de conflicto armado, y permitan, en el marco de las normas y procedimientos aplicables, el acceso y la cobertura de los medios de comunicación, según proceda, en situaciones de conflicto armado internacional o no internacional;

8. *Reconoce* la responsabilidad moral y social de los medios de comunicación y la importancia que la formulación de códigos de ética profesional de carácter voluntario por los medios de comunicación puede tener en la lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia;

9. *Reconoce* también la positiva contribución que el ejercicio del derecho a la libertad de expresión, particularmente a través de los medios de comunicación, y las tecnologías de la información y las comunicaciones, tales como Internet, y el pleno respeto de la libertad de buscar, recibir y difundir información pueden aportar a la lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, así como a la prevención de los abusos contra los derechos humanos, si bien deplora que ciertos medios de difusión promuevan imágenes falsas y estereotipos negativos de individuos o grupos vulnerables y que se utilicen tecnologías de la información y la comunicación, como Internet, para fines contrarios al respeto de los derechos humanos, en particular la violencia, la explotación y el abuso contra mujeres y niños y la difusión de mensajes o textos racistas y xenófobos;

10. *Reafirma* la contribución positiva que el ejercicio del derecho a la libertad de opinión y de expresión, así como el pleno respeto de la libertad de buscar, recibir y comunicar información, pueden hacer al fortalecimiento de la democracia y la lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, en consonancia con las disposiciones pertinentes de las normas internacionales de derechos humanos;

11. *Reconoce* que el debate de ideas público y abierto, así como el diálogo interconfesional e intercultural en los planos local, nacional e internacional, pueden estar entre las mejores formas de protección frente al racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia y pueden desempeñar un papel positivo en el fortalecimiento de la democracia y la lucha contra el odio nacional, racial o religioso;

(...)

Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Frank la Rue, A/HRC/14/23, 20 de abril de 2010.

(...)

III. Temas principales

A. Consideraciones generales sobre el derecho a la libertad de opinión y expresión

24. Tal como se establece en el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el derecho a la libertad de opinión y de expresión consiste de tres elementos diferentes:

- a) el derecho a tener opiniones sin interferencia;
- b) el derecho de buscar y de recibir información, o el derecho al acceso a la información; y
- c) el derecho a difundir informaciones e ideas de todo índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito, o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

25. El derecho a la libertad de opinión y de expresión, como todos los derechos, impone obligaciones jurídicas a los Estados:

- a) de respetar el derecho, o de abstenerse de interferir en el goce del derecho;
- b) de proteger, o de ejercer la diligencia debida a fin de prevenir, punir, investigar y compensar el daño causado por personas o entidades privadas; y
- c) de dar cumplimiento al derecho, o de tomar medidas positivas o proactivas a fin de hacer efectivo el derecho.

26. Tal y como considera la resolución 12/16 del Consejo de Derechos Humanos, “el ejercicio del derecho a la libertad de opinión y expresión constituye uno de los pilares esenciales

de una sociedad democrática, es propiciado por un entorno democrático que, entre otras cosas, ofrezca garantías para su protección, es esencial para la plena y efectiva participación de una sociedad libre y democrática y resulta decisivo para el desarrollo y fortalecimiento de sistemas democráticos efectivos” (segundo párrafo del preámbulo).

27. La importancia del derecho a la libertad de opinión y expresión para el desarrollo y el fortalecimiento de sistemas democráticos efectivos reside en el hecho de que este derecho se encuentra estrechamente ligado a los derechos a la libertad de asociación, de asamblea, de pensamiento, de conciencia y de religión, y al de la participación en los asuntos públicos. En efecto, simboliza, más que cualquier otro derecho, la indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos humanos. Como tal, el efectivo ejercicio de este derecho es un importante indicador sobre la protección de otros derechos humanos y libertades fundamentales.

28. En este sentido, el derecho a la libertad de opinión y expresión debe también ser entendido como un instrumento esencial para promover y proteger otros derechos humanos, sin olvidar que a su vez es una herramienta importante en la lucha contra la impunidad y contra la corrupción.

29. Además, la libertad de opinión y expresión, si bien es un derecho individual desde un sentido más amplio de su ejercicio, es también un derecho colectivo mediante el cual los grupos sociales tienen la posibilidad de buscar y recibir información plural y diversa, así como de emitir sus opiniones colectivas. Dicha libertad se extiende a las manifestaciones colectivas de diversa índole que incluyen la celebración pública de sus creencias espirituales o religiosas o las manifestaciones culturales. También es un derecho de los pueblos, pues mediante su ejercicio efectivo los mismos pueden desarrollar, dar a conocer, y reproducir su cultura, su idioma, sus tradiciones y sus valores.

I. Derecho al acceso a la información

30. Como se especifica en el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, toda persona tiene derecho a buscar información (más allá de ser receptores pasivos de información), el ejercicio del cual puede encontrarse sujeto a restricciones como se especifica en el párrafo 3 del artículo 19.

31. El Comité de Derechos Humanos ha enfatizado la importancia del derecho de los ciudadanos a estar informados de las actividades de los funcionarios públicos y tener acceso a información que les permita participar en los asuntos políticos. En la democracia, el derecho a acceder a la información pública es un derecho fundamental para el ejercicio de

la transparencia. Los procedimientos democráticos implican que las personas tengan acceso a la información pública, entendiéndose ésta como la relacionada con toda la actividad del Estado. Esto permite tomar las decisiones y ejercer el derecho político a elegir y ser electo, o a cuestionar o incidir en políticas públicas así como a mantener la calidad del gasto público y promover la rendición de cuentas, todo lo cual facilita establecer un control sobre el abuso de poder.

32. Los Estados deben tomar las medidas legislativas y administrativas necesarias para facilitar a las personas el acceso a la información pública. Existen características legislativas y procesales específicas que deben estar implícitas en todo régimen de acceso a la información, incluido el principio de la máxima divulgación, la presunción del carácter público con respecto a las reuniones y los documentos fundamentales, amplias definiciones del tipo de información a la que se puede tener acceso, tarifas y plazos razonables, un examen independiente de las denegaciones de acceso y sanciones por incumplimiento⁸⁴.

33. La falta de mecanismos para favorecer el derecho al acceso a la información pública provoca que la sociedad no esté informada, no participe y que la toma de decisiones no sea democrática. Por lo anterior, el Relator Especial insta a los Estados a la adopción de leyes de acceso a la información pública y a establecer mecanismos específicos que la faciliten, por lo que felicita a los Estados Unidos Mexicanos por el establecimiento del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) como órgano independiente del Estado.

34. Un aspecto importante del acceso a la información pública es el acceso a la información y archivos históricos o a la información de procedimientos actuales que puedan esclarecer las violaciones de derechos humanos. Esto constituye el ejercicio del derecho a la verdad que tienen las víctimas, recordando además que la verdad es la primera etapa para llegar al derecho a la justicia y luego al derecho a la reparación que son los derechos fundamentales de las víctimas. Las víctimas no sólo tienen el derecho a establecer la verdad —de por qué, cómo y quién violó sus derechos humanos— sino además tienen el derecho a hacerlo público si así lo desean, especialmente para honrar la memoria de aquellos cuyo derecho a la vida fue violado.

2. Acceso a los medios de comunicación

35. El trabajo de todos los medios de comunicación social, de diferente tipo, debe ser entendido en función social. Cabe hacer mención que debe garantizarse el acceso a las frecuencias de ondas electromagnéticas, las cuales constituyen un bien público estatal, y

84. Informe anual de la Relatoría Especial para la libertad de expresión de la Organización de los Estados, Americanos, 2003, cap. IV, párr. 32.

por consiguiente el Estado debe utilizarlas y autorizar su uso en forma equitativa y justa hacia todos los sectores de la sociedad. Se recomienda que la administración y el manejo de la concesión de frecuencias de comunicación sea realizado por un ente estatal (público) independiente.

36. En el mundo en los últimos años prevaleció la visión comercial de la comunicación social, lo cual promovió la concentración de los medios de comunicación en grandes consorcios privados o estatales. Ello contradice el principio del pluralismo y la diversidad que debe inspirar la libertad de expresión para que sea efectiva, y constituye además una concentración de poder político que atenta contra los modelos democráticos.

37. En la actualidad el acceso a la comunicación y en particular a la comunicación electrónica, representa una necesidad para alcanzar el desarrollo y por consiguiente, debe ser entendido también como un derecho económico social. Los Estados deben asumir la responsabilidad de facilitar y de subsidiar el acceso a medios de comunicación electrónica para garantizar el ejercicio equitativo de este derecho, combatir la pobreza y alcanzar sus metas de desarrollo.

38. En virtud de lo anterior, el Relator Especial considera que alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio implica garantizar el derecho al acceso a la comunicación electrónica y a la libertad de opinión y expresión en general. Por ello se hace necesario reducir la brecha digital y de avance tecnológico entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo, conforme a las recomendaciones formuladas en la Declaración del Milenio (resolución 55/2 de la Asamblea General, secc. III, párr. 20). En particular, la meta 8.F del Objetivo 8 establece: “en cooperación con el sector privado, dar acceso a los beneficios de las nuevas tecnologías, especialmente las de la información y las comunicaciones”⁸⁵.

39. Cabe mencionar que el Relator Especial enfocará primordialmente su informe del año 2011 en el tema del acceso a la comunicación electrónica y la libertad de expresión por Internet.

B. Libertad de expresión de grupos que necesitan una atención específica, y lucha contra la discriminación

40. El Relator Especial considera que los Estados deben eliminar todas las barreras que dificulten el ejercicio pleno del derecho a la libertad de opinión y expresión, y obstaculicen su desarrollo y toma de decisiones.

85. Véase el texto en www.un.org/spanish/millenniumgoals/global.shtml.

41. En este contexto, el derecho a la libertad de expresión adquiere un valor agregado cuando a través del mismo se logra la protección de grupos o minorías que necesitan una atención específica, tales como las mujeres, los niños, la población en extrema pobreza, las minorías, los pueblos indígenas y la población migrante.

I. Mujeres y niños y el ejercicio de su derecho a la libertad de opinión y expresión

a) Las mujeres

42. En congruencia con el mandato del Relator Especial en cuanto a integrar los derechos humanos de las mujeres y una perspectiva de género en todos los trabajos que se desarrollen, en el presente informe se considera importante reiterar el innegable vínculo que existe entre la libertad de expresión y los derechos humanos de las mujeres, en cuanto al respeto de su opinión y expresión, al acceso a medios de comunicación propios o al trabajo en medios de comunicación social ya existentes, para lo cual se permite hacer las siguientes consideraciones.

43. La Observación general N° 28 del Comité de Derechos Humanos sobre la igualdad de derechos entre hombres y mujeres (artículo 3 del Pacto), establece que entre las razones de la desigualdad de las mujeres en el mundo se encuentran las relacionadas con las tradiciones, la historia, la cultura e incluso motivos religiosos, lo cual influye además en el disfrute y respeto de todos los derechos consagrados en el Pacto, dentro del que se encuentra la libertad de opinión y expresión, así como el acceso a la información para la toma de decisiones informadas.

44. Todas las personas tienen derecho a acceder a la información necesaria para construir opiniones o para tomar decisiones. Sin embargo, las mujeres en particular, han sido relegadas de este derecho, el cual en casos extremos ha constituido la negación de la información o educación necesaria, pues la falta de esfuerzos por parte de los Estados para promover y garantizar el acceso a las mismas, así como el acceso a medios para emitir su opinión, al igual que a programas de salud y de prevención de la violencia han influido negativamente para que las mujeres puedan tomar libremente decisiones informadas. En ese sentido, el Relator Especial considera que los Estados deben priorizar en sus políticas públicas la educación y el acceso a la información para todas las mujeres.

45. En ese tema, la Recomendación general N° 19 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (párr. 11), establece que las consecuencias básicas de la violencia contribuyen a mantener a la mujer subordinada, a su escasa participación política y a un nivel inferior de educación, capacitación y empleo, exponiéndola además a otros riesgos como la difusión de la pornografía y otros tipos de explotación comercial.

46. Asimismo, en su Recomendación general N° 23, el Comité (párr. 20, inciso a)), consideró que uno de los obstáculos para que la mujer ejerza su derecho a elegir y ser electa lo constituye el factor de recibir menos información que los hombres sobre los candidatos, programas políticos y los procedimientos para el voto, además del analfabetismo, el desconocimiento, la falta de comprensión de los sistemas. En este sentido, el Relator Especial llama la atención a la deficiencia en los sistemas de registro civil que deben ser corregidas.

47. En virtud de lo anterior, es propicio recordar y retomar el importante aporte que brindó la Plataforma de Acción de Beijing de 1995 en la que se considera con especial preocupación la constante proyección de imágenes negativas y degradantes de la mujer, así como su desigualdad en el acceso a la tecnología en la información, por lo que pidió a los Estados potenciar el papel de la mujer mejorando sus conocimientos teóricos y prácticos y su acceso a la tecnología de la información, así como a su participación en el desarrollo de dichas tecnologías. El Relator Especial considera que el ejercicio de la libertad de expresión necesariamente conlleva una mayor participación de la mujer en asuntos públicos y en la toma de decisiones sobre aspectos que pueden influir directamente en su desarrollo.

48. Sin perjuicio de cualquier otro medio que pudiese ser efectivo, actualmente se dispone de medios de comunicación relativos a la comunicación electrónica, que puede constituirse en una herramienta a través de la cual las mujeres pueden difundir información de forma inmediata a un menor costo, además de permitir la posibilidad de establecer contactos o redes, organizarse, movilizarse e informarse con mayor eficacia.

49. En la actualidad la posibilidad de alzar la voz para denunciar violencia intrafamiliar, violencia contra la mujer y maltrato infantil tiene un efecto directo en la lucha contra la impunidad. El silencio también constituye impunidad y una forma de romperla es garantizar la libertad de expresión a mujeres.

b) Los niños

50. La Convención sobre los Derechos del Niño establece la obligación de los Estados de garantizar a los niños el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión (art. 13). El Relator Especial considera que la libertad de expresión es la primera forma de participación y es un mecanismo de inclusión, que necesariamente tiene que ver con el reconocimiento y valoración de la dignidad humana desde la niñez.

51. El desarrollo de un pensamiento propio, la capacidad de expresarlo con claridad y la capacidad de utilizar mecanismos alternativos de expresión como el arte y la comunicación electrónica y audiovisual se desarrolla desde la infancia. Por ello, debe hacerse un esfuerzo

especial en los programas de protección de la niñez, con énfasis en el respeto a su libertad de opinión y expresión, así como la promoción de programas de estimulación y educación temprana y acceso pleno a la educación escolar y a programas educativos participativos que fomenten el pensamiento crítico, la capacidad de expresión y la cultura de paz⁸⁶.

52. El ejercicio de su derecho a la libertad de expresión incluye la obligación del Estado de protegerlos de información que pueda ser dañina para su dignidad y desarrollo. Por ello, los Estados deben definir en ley, en el marco de los derechos humanos, estos mecanismos de protección, su contenido, su alcance y sus formas de implementación (ver sección C *infra* sobre limitaciones).

53. Respetar la libertad de expresión de la niñez y escuchar con atención su mensaje es también un elemento importante para combatir el maltrato infantil y la violencia intrafamiliar y evitar la impunidad de estos actos.

2. Población en extrema pobreza, acceso a la comunicación y libertad de expresión

54. Al ser la pobreza un fenómeno multidimensional que limita el ejercicio de todos los derechos humanos, su erradicación implica garantizar la realización de estos derechos, incluyendo el derecho a la libertad de opinión y expresión así como el acceso a los medios de comunicación relativos a las nuevas tecnologías. Las limitaciones a este derecho generan exclusión social y son un obstáculo para el desarrollo humano.

55. Las personas en condiciones de pobreza tienen dificultades para hacer oír su voz. Su condición les impide ejercer su derecho a expresarse libremente: la pobreza limita su acceso a la información, a la educación y el acceso a los medios de comunicación. El analfabetismo es un problema que afecta particularmente a los pobres, por lo que los Estados deben mantener sus esfuerzos para eliminarlo.

56. La libertad de opinión y expresión, así como el acceso a la comunicación, son herramientas que pueden coadyuvar a la erradicación de la pobreza. A través del ejercicio de este derecho, los grupos sociales pobres pueden informarse, hacer valer sus derechos y participar en el debate público para generar cambios sociales y políticos que mejoren su condición. El acceso a la comunicación es también fundamental para el desarrollo económico y social, pues implica que las comunidades estén informadas para dirigir sus actividades, por

86. Declaración y Programa de Acción sobre una Cultura de Paz, resolución 53/243 de la Asamblea General. El artículo I estipula que "una cultura de paz es un conjunto de valores, actitudes, tradiciones, comportamientos y estilos de vida basados en [...] [e]l respeto y el fomento del derecho de todas las personas a la libertad de expresión, opinión e información".

lo que los Estados deben garantizar el acceso a la comunicación en general y en particular a la comunicación electrónica para coadyuvar en el combate a la pobreza.

57. Recordando la Declaración de Colombo sobre los medios de comunicación, el desarrollo y la erradicación de la pobreza de 2006, que declara en el párrafo I: “La libertad de expresión debe estar al alcance de todas las personas. Requiere una efectiva participación local para capacitar a individuos y grupos para que puedan abordar los problemas de la pobreza, el hambre, las enfermedades, la discriminación, la vulnerabilidad, la exclusión social, el deterioro del medio ambiente y la educación”. La Declaración además hace un llamamiento a los Estados para que “extiendan el alcance de las tecnologías de la información y la comunicación, especialmente a las poblaciones pobres y marginalizadas”.

58. En este contexto, la Experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza afirmó que “[p]ara lograr la participación efectiva y significativa de las personas que viven en la pobreza es preciso respetar, proteger y cumplir un amplio conjunto de derechos, entre ellos la libertad de expresión [...] En la práctica, esto exige el establecimiento de mecanismos y acuerdos específicos a distintos niveles a fin de asegurar que las personas que viven en la pobreza dispongan de medios para hacer oír su voz y desempeñar una función efectiva en la vida de la comunidad”⁸⁷.

3. Minorías y pueblos indígenas

59. El Relator Especial enfatiza 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.

60. El artículo 16 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas indica que los pueblos indígenas tienen derecho a establecer sus propios medios de información en sus propios idiomas y a acceder a todos los demás medios de información no indígenas sin discriminación. Por lo tanto, el Relator Especial considera que además de la obligación de asegurar plenamente la libertad de opinión y expresión, es primordial el cumplimiento de la obligación de los Estados de adoptar las medidas necesarias para fomentar en los medios de información públicos y privados la diversidad cultural indígena.

61. En virtud de lo anterior, el Relator Especial anima a los medios de comunicación social a que su personal sea representativo y diverso, y además exhorta a la prensa y a los

87. Informe de la Experta independiente (A/63/274), párr. 22.

medios de comunicación social a que en su cobertura generen un ambiente de respeto a la diversidad cultural y multiculturalidad.

62. 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.

63. De conformidad con la Observación general N° 23 del Comité de Derechos Humanos, sobre los derechos de las minorías (artículo 27 del Pacto), el Relator Especial recuerda que aun cuando las personas no sean ciudadanas del Estado en el que viven o se encuentran, “todo Estado Parte se compromete a garantizar a todas las personas que se encuentran en su territorio y están sujetas a su jurisdicción los derechos reconocidos en el Pacto” (párr. 5.1). Asimismo el Relator Especial reitera que las personas y comunidades migrantes sin importar su condición legal migratoria tienen pleno derecho a ejercer la libertad de expresión.

64. El Relator Especial reitera lo expresado por el Comité de Derechos Humanos, en cuanto a que los Estados deben asegurar que las minorías ejerzan la libertad de opinión y expresión de manera que puedan tener su propia vida cultural, profesar y practicar su propia religión y emplear su propio idioma, en los términos reconocidos por el artículo 27 del Pacto.

65. La Declaración final de la Conferencia de Examen de Durban brindó un importante aporte en relación con la libertad de expresión en el contexto de la lucha contra la discriminación y el racismo, subrayando en el párrafo 58 de dicho informe “que el derecho a la libertad de opinión y expresión constituye uno de los fundamentos esenciales de una sociedad democrática y pluralista, y subraya además la función que esos derechos pueden cumplir en la lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia en todo el mundo”. En este sentido, el Relator Especial anima a los Estados al desarrollo de una cultura de paz basada en la información, el libre intercambio de ideas y conocimiento, el diálogo y la tolerancia entre culturas para promover relaciones interculturales respetuosas y romper los estereotipos y prejuicios que puedan existir.

4. Medios de comunicación comunitaria

(...)

C. Restricciones y limitaciones permisibles a la libertad de expresión

72. A pesar del reconocimiento de la importancia del derecho a la libertad de expresión para la democracia y para la realización de otros derechos, tal como se ha explicado en la sección A, se trata de un derecho que no es absoluto. El derecho internacional, así como la mayoría de las constituciones nacionales, reconocen que el ejercicio del derecho a la libertad de expresión conlleva deberes y responsabilidades especiales, y que puede ser limitado bajo algunas circunstancias excepcionales. El derecho a la libertad de opinión, en cambio, es un derecho respecto del cual el Pacto no permite excepciones o restricciones, como lo destaca, *inter alia*, el Comentario general N° 10 del Comité de Derechos Humanos.

73. Según la resolución 7/36 del Consejo de Derechos Humanos, el mandato del Relator Especial incluye informar sobre casos en que el abuso del derecho a la libertad de expresión constituya un acto de discriminación racial o religiosa, así como formular recomendaciones y hacer sugerencias sobre los medios de promover y proteger el derecho a la libertad de opinión y de expresión en todas sus manifestaciones, por lo que el Relator Especial presenta como un aporte al abordaje de este tema la propuesta de principios que se incluyen en este informe, y que ayudarán a definir cuáles son restricciones y limitaciones legítimas y cuáles son los “abusos” a este derecho.

74. De acuerdo con el párrafo 3 del artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, existen tres elementos en la evaluación de las restricciones permisibles:

a) deben estar establecidas por ley; b) deben ser necesarias; y c) deben servir a uno de los objetivos legítimos enumerados en el artículo, a saber: i) el respeto a los derechos o reputación de los demás; ii) la protección de la seguridad nacional o el orden público; o iii) la protección de la salud pública o la moralidad.

Además, el párrafo 2 del artículo 20 del Pacto establece: “Toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley”.

75. El Relator Especial nota que, no obstante las previsiones del Pacto, los Estados frecuentemente limitan o restringen la libertad de expresión arbitrariamente, incluso recurriendo a leyes penales, a fin de silenciar el disenso o la crítica. Como tal, el Relator Especial desea destacar algunos de los principios existentes a fin de determinar cuándo una limitación o restricción al derecho a la libertad de expresión es o no legítima en el marco de los estándares existentes.

76. Las limitaciones o restricciones deben ser establecidas por ley anterior dentro del marco del derecho internacional de los derechos humanos y de los principios que de ellos se derivan.

77. El principio general es que tanto las limitaciones como las restricciones permisibles constituyen la excepción a la norma, y deben reducirse al mínimo necesario buscando un objetivo legítimo en defensa de otros derechos humanos establecidos en el Pacto u otros instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos.

78. Los principios que se proponen han sido recolectados por el Relator Especial, a partir de varias fuentes públicas, tales como los Principios de Siracusa sobre las disposiciones de limitación y derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (E/CN.4/1985/4, anexo) y las Observaciones generales adoptadas por el Comité de Derechos Humanos, incluyendo la N° 10 (artículo 19 del Pacto)⁸⁸, N° 11 (artículo 20 del Pacto), y N° 27 (artículo 12 del Pacto). Si bien este último refiere a la libertad de circulación, plasma la posición del Comité de Derechos Humanos sobre las limitaciones permisibles a los derechos establecidos en el Pacto.

79. Se proponen los siguientes principios para determinar las condiciones necesarias para establecer las limitaciones o restricciones permisibles y legítimas a la libertad de expresión:

- a) La restricción o limitación no debe menoscabar o poner en peligro la esencia del derecho a la libertad de expresión.
- b) La relación entre el derecho y la limitación/restricción, o entre la norma y la excepción, no puede invertirse.
- c) Cualquier restricción debe estar prevista por ley formal previa emitida por el órgano legislativo del Estado.
- d) La ley que establece una restricción o limitación debe ser accesible, concreta, precisa y sin ambigüedades, a fin de permitir el conocimiento y aplicación de la ley a todos. Y además debe ser compatible con la ley internacional de los derechos humanos, y le corresponde al Estado la carga de probar dicha congruencia.
- e) La ley que establece la restricción o limitación debe contener el recurso o mecanismos

88. El Relator Especial toma nota de que el Comité de Derechos Humanos está elaborando una observación general sobre el artículo 19 del Pacto.

para impugnar su aplicación ilegal o abusiva de la limitación del derecho, incluyendo un pronto, completo y efectivo examen judicial de la validez de la restricción por un tribunal o corte independiente.

f) Ninguna ley que establezca una restricción o limitación podrá ser arbitraria o irrazonable, ni podrá ser utilizada como mecanismo de censura política o para silenciar la crítica a funcionarios o políticas públicas.

g) Toda restricción impuesta al derecho debe ser “necesaria”, lo que implica que ésta:

i) Se basa en uno de los fundamentos que justifican limitaciones reconocidas por el Pacto;

ii) Responde a una necesidad pública o social, apremiante para prevenir la vulneración de un bien jurídico tutelado superior;

iii) Persigue un fin legítimo;

iv) Es proporcional a dicho fin, y supone el instrumento menos intrusivo de entre los que conduzcan al resultado deseado. La carga de justificar la legitimidad y necesidad de una limitación o restricción recaerá en el Estado.

h) Son legítimas también ciertas limitaciones muy calificadas que constituyen obligación del Estado de prohibir, por ser expresiones que causan grave daño a los derechos humanos de otros, tales como:

i) Artículo 20 del Pacto que establece que deberán ser prohibidas por ley “toda propaganda a favor de la guerra” y “toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia”;

ii) Inciso c) del párrafo I del artículo 3 del Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, que indica que los Estados deben incorporar en su legislación penal “la producción, distribución, divulgación, importación, exportación, oferta, venta o posesión [...] de pornografía infantil”;

iii) Inciso a) del artículo 4 de la Convención Internacional sobre todas las Formas de Discriminación Racial, relativo a “hacer punible toda difusión de ideas basadas en la superioridad o en el odio racial, toda incitación a la discriminación racial, así como todo acto de violencia o toda incitación a cometer tales actos contra cualquier raza o grupo de personas de otro color y origen étnico”;

iv) Inciso c) del artículo III de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, que establece que “la instigación directa y pública a cometer el genocidio” será castigada.

i) En el caso de restricciones ya establecidas debe revisarse y evaluarse la continuidad de las mismas periódicamente.

j) En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, que ameriten que el Estado suspenda temporalmente algunos derechos, incluyendo la libertad de expresión, estas suspensiones serán legítimas si dicho estado de excepción se establece en congruencia con los criterios enunciados en el artículo 4 del Pacto y la Observación general N° 29 del Comité de Derechos Humanos. En ningún caso el Estado de excepción podrá ser utilizado como un mecanismo que pretenda únicamente limitar la libertad de expresión y evitar la crítica de quienes ejercen el poder.

k) Toda restricción o limitación debe ser congruente con otros derechos garantizados en el Pacto y otros instrumentos de la ley internacional de derechos humanos, así como con los principios fundamentales de universalidad, interdependencia, igualdad y no discriminación alguna, por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

l) Toda restricción o limitación deberá ser interpretada a la luz y en el contexto del derecho particular del que se trate. Cuando exista duda sobre la interpretación o alcance de una ley que establezca una limitación o restricción, debe prevalecer la protección de los derechos humanos fundamentales.

80. Estos principios deben ser entendidos de carácter excepcional, y se proponen para evitar que los Estados abusen de las restricciones o limitaciones con fines políticos, o de que en su aplicación se vulneren otros derechos. Y deben ser utilizados en forma integral.

81. Por añadidura, el Relator Especial enfatiza que, tal y como está estipulado en el inciso p) del párrafo 5 de la resolución 12/16 del Consejo de Derechos Humanos, las restricciones a los siguientes elementos del derecho a la libertad de expresión no son permisibles:

- i) La discusión de políticas del gobierno y el debate político; la información sobre los derechos humanos, las actividades del gobierno y la corrupción en el gobierno; la participación en campañas electorales, manifestaciones pacíficas o actividades políticas, en pro de la paz y la democracia, en particular, y la expresión de opiniones o discrepancias, ideas religiosas o creencias, entre otros, por miembros de minorías o de grupos vulnerables;
- ii) La libre circulación de la información y las ideas, comprendidas prácticas tales como la prohibición o el cierre injustificados de publicaciones u otros medios de difusión y el abuso de las medidas administrativas y la censura;
- iii) El acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones, como la radio, la televisión e Internet, y la utilización de tales tecnologías.

82. Con respecto a las limitaciones impuestas sobre el derecho a la libertad de expresión justificadas sobre la base de la protección de los derechos o la reputación de los demás, el Relator Especial reitera que este fundamento no debe ser usado para proteger al Estado y a sus oficiales de la opinión pública y de la crítica. Es criterio del Relator Especial que en el caso de funcionarios públicos y en lo relativo al desempeño de su cargo, no cabe ninguna acción penal o civil por difamación, y debe eliminarse toda regulación sobre desacato.

83. El Relator Especial considera que todo intento de criminalización de la libertad de expresión como medio para limitarla o censurarla debe ser abolido. Por lo tanto, alienta los esfuerzos que tienden a despenalizar las acciones consideradas como difamación y convertirlas en acciones que puedan justificar únicamente reclamos por responsabilidad civil como medio de protección a la reputación de personas. Sin embargo, las sanciones civiles por difamación no deben ser tan amplias como para producir el efecto de dejar en suspenso la libertad de expresión, y deben ser diseñadas a fin de permitir restaurar la reputación dañada, no para compensar al denunciante o para castigar al denunciado; en particular, las penas pecuniarias deben ser estrictamente proporcionales al daño efectivamente causado; y la ley debe dar prioridad al uso de reparaciones no pecuniarias, por ejemplo, la disculpa, la rectificación o aclaración.

84. Estas figuras penales tampoco pueden ser utilizadas para proteger entes o construcciones abstractas o subjetivas tales como el Estado, los símbolos nacionales, la identidad nacional, las culturas, las escuelas de pensamiento, las religiones, las ideologías o las doctrinas políticas. Lo anterior está en congruencia con lo que el Relator Especial ha sostenido en cuanto a que el derecho internacional de los derechos humanos protege a individuos y grupos humanos, no a entes abstractos o instituciones que están sujetas a estudio, comentario o crítica.

85. En este sentido, y recordando la declaración conjunta de los mecanismos internacionales para la promoción de la libertad de expresión de 2008, el concepto de “difamación de religiones” es incompatible con los estándares internacionales relativos a la difamación, los cuales se refieren a la protección de la reputación de las personas y no de las religiones que, como cualquier otra creencia, no tienen un derecho a la reputación.

Asimismo, el Relator Especial reitera su punto de vista previamente expresado de que es conceptualmente incorrecto presentar el asunto de la “difamación de las religiones” de manera abstracta como un conflicto entre el derecho a la libertad de religión o de credo y el derecho a la libertad de opinión y de expresión.

86. El Relator Especial señala y deplora profundamente que en el mundo existan estereotipos y prejuicios hacia grupos étnicos, raciales, lingüísticos y religiosos producto del racismo y la discriminación, o producto de la equivocada aplicación de políticas de seguridad nacional

y lucha contra el terrorismo, por lo que cabe reconocer este problema y enfrentarlo con el desarrollo de una cultura de paz basada en el diálogo entre culturas y la tolerancia, para promover el respeto en las relaciones interculturales.

87. En ese tema, el Documento Final de la Conferencia de Examen de Durban brindó un importante aporte en relación a la libertad de opinión y expresión en el contexto de la lucha contra la discriminación y el racismo, al subrayar en el párrafo 58 que “el derecho a la libertad de opinión y de expresión constituye uno de los fundamentos esenciales de una sociedad democrática y pluralista, y subraya además la función que esos derechos pueden cumplir en la lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia en todo el mundo”.

F. Protección de periodistas y libertad de prensa

88. El derecho a estar informado y a recibir información de diversos medios es un elemento fundamental del desarrollo de los grupos sociales. Este derecho constituye un pilar fundamental de la democracia y coadyuva a la construcción de sociedades más democráticas en las cuales se cuenta con ciudadanos activos que poseen una opinión informada sobre la realidad de su país y tienen la capacidad y la posibilidad de proponer e incidir en las políticas públicas, y de demandar transparencia.

89. El Relator Especial manifiesta su seria preocupación porque las fuentes de información se han convertido en blanco de amenazas, agresiones e incluso asesinatos. Es lamentable que entre 2008 y 2009 se hayan incrementado las muertes, asesinatos, agresiones y malos tratos en contra de personas vinculadas al periodismo y a la comunicación social.

90. Según la organización Reporteros sin Fronteras, el año pasado murieron alrededor de 76 periodistas en el ejercicio de su profesión. Esta cifra refleja al menos un 26% más que en 2008⁸⁹.

91. El Relator Especial hace un llamado a los Estados de Filipinas, Somalia, el Iraq, el Pakistán, Rusia y México⁹⁰, en donde se ha registrado el mayor número de muertes de periodistas en el mundo en este orden, para que tomen las medidas necesarias para garantizar la protección de los mismos.

89. Reporteros sin Fronteras, “Wars and disputed elections: the most dangerous stories for journalists”, 30 de diciembre de 2009, www.rsf.org/Wars-and-disputed-elections-The.html.

90. Comité de Protección de Periodistas, “71 Journalists Killed in 2009/Motive Confirmed”, cpj.org/killed/2009/.

92. Es también motivo de preocupación la condición de riesgo en la cual desarrollan su trabajo los periodistas ya que constantemente son víctimas de amenazas y agresiones.

93. Preocupa de especial manera, que un alto porcentaje de las muertes por motivos confirmados estén vinculadas a la investigación que los periodistas han realizado sobre temas de corrupción, crimen organizado o política.

94. Según el Comité para la Protección de los Periodistas (CPIJ), es importante mencionar que un 94% del total de estos crímenes han quedado en la total impunidad, y un mínimo porcentaje ha sido objeto de justicia parcial; y tan solo el 2% ha sido llevado ante las autoridades competentes y se ha procesado a los autores materiales e intelectuales. Aun cuando un alto porcentaje de las muertes han sido de periodistas hombres, preocupa que un 11% de las víctimas sean mujeres.

95. Los Estados aludidos reiteran que la violencia contra periodistas tiene diferentes orígenes, lo cual puede ser cierto. Sin embargo, el Relator Especial considera que la responsabilidad del Estado es investigar cada uno de los casos exhaustivamente y sancionar penalmente a los responsables. El incumplimiento de esta obligación genera impunidad, que provoca más violencia. Una práctica sistemática de impunidad en casos de asesinato de periodistas o comunicadores sociales podría interpretarse como una actitud permisiva o que cuenta con la aquiescencia del Estado.

96. Por otro lado, el secuestro de periodistas o personas vinculadas a medios sigue siendo una práctica continua, y derivado de ello en el año 2009 alrededor de 157 periodistas se vieron forzados a salir al exilio en diferentes países⁹¹.

97. El Relator Especial no puede dejar de mencionar la fuerte amenaza que representa el ejercicio de la libertad de prensa en forma profesional, independiente y pluralista en áreas de conflicto, en las cuales han sido los periodistas quienes se han convertido en un objetivo más a perseguir por las partes en conflicto.

98. En ese sentido, cabe hacer mención que la resolución 1738 (2006) del Consejo de Seguridad condenó los ataques intencionales contra periodistas, profesionales de los medios de comunicación y su personal asociado en situaciones de conflicto armado y además exhortó a todas las partes a poner fin a esas prácticas. Asimismo, hizo un llamado a todos los Estados en cuanto a cumplir con sus responsabilidades y obligaciones de acuerdo con el derecho internacional, y de poner fin a la impunidad y procesar a los responsables de cometer violaciones graves del derecho internacional humanitario.

91. *Ibíd.*

99. En cuanto a las partes en conflicto, el Consejo también hizo un llamado para que respeten la independencia profesional y los derechos de los periodistas, los profesionales de los medios de comunicación y el personal asociado, en su calidad de civiles.

100. El Relator Especial considera necesario reiterar a los Estados la obligación de garantizar a la prensa nacional y extranjera el acceso a todos los hechos y a todas las zonas de un conflicto, así como de brindarles la protección debida según indica la resolución antes citada.

101. El Relator Especial manifiesta su preocupación por el alarmante y creciente fenómeno de criminalización y persecución penal contra los comunicadores comunitarios, que también deben ser considerados como periodistas y trabajadores de la comunicación social, y por lo tanto deben gozar de las mismas garantías de todos los periodistas, dado que la actividad de periodistas se determina por la función que cumplen y no está sujeta a título o registro alguno.

102. Asimismo, se considera que si un medio de comunicación comunitaria ha violado alguna norma administrativa, es en ese mismo ámbito en el cual se le debe encontrar una solución, pero no se debe aplicar el derecho penal ni criminalizar a los comunicadores comunitarios, pues esto limita severamente la libertad de expresión.

103. El Relator Especial insta a los Estados a la adopción de medidas de prevención de la violencia contra periodistas y para su mejor protección. En ese sentido la elaboración y puesta en práctica de manuales, guías o protocolos de protección puede constituir una buena práctica.

IV. Conclusiones y recomendaciones

A. Conclusiones

104. El derecho a la libertad de opinión y expresión debe ser entendido como un instrumento esencial para promover y proteger otros derechos humanos, que constituye una herramienta importante en la lucha contra la impunidad y contra la corrupción.

105. La libertad de opinión y expresión es un derecho individual y colectivo, mediante el cual las personas tienen la posibilidad de emitir, buscar, recibir y difundir información plural y diversa para construir su propio pensamiento, desarrollar sus opiniones y manifestarlas de cualquier forma. Por consiguiente la libertad de expresión se ejerce en dos vías: el derecho al acceso a la información y el derecho a expresarse por cualquier medio.

106. La libertad de expresión es también un derecho de los pueblos, pues mediante su ejercicio efectivo los mismos pueden desarrollar, dar a conocer y reproducir su cultura, su idioma, sus tradiciones y sus valores.

107. La libertad de opinión y expresión debe ser entendida como un mecanismo para combatir toda forma de discriminación.

108. La falta de acceso a la información bajo el principio de pluralismo y diversidad provoca que la sociedad no esté informada adecuadamente, no participe y que la toma de decisiones políticas no sea democrática.

109. Los medios de comunicación comunitaria constituyen instrumentos efectivos para cumplir con la función del ejercicio del derecho a la libertad de opinión y expresión de todos los sectores sociales, sin discriminación alguna conforme al principio de pluralismo y diversidad que debe regir el ejercicio de este derecho.

110. El Relator Especial expresa su preocupación ante la creciente brecha digital y el desarrollo de las tecnologías de comunicación electrónica entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo.

111. Se considera que la comunicación electrónica es además un derecho económico, pues es un factor esencial para el desarrollo. Por consiguiente, los Estados deben garantizar el acceso de todos a la misma, y en particular los sectores más pobres de la sociedad.

112. Las mujeres continúan siendo relegadas de su derecho a la libertad de opinión y expresión, y como consecuencia de ello también se limitan otros derechos fundamentales como el derecho al desarrollo, a la educación, a la salud, a la participación y a una vida libre de violencia.

113. La libertad de opinión y expresión es la primera forma de participación de los niños, y constituye un mecanismo de inclusión, que necesariamente tiene que ver con el reconocimiento y valoración de la dignidad humana, por lo que sus opiniones deben ser respetadas y consideradas.

114. El derecho a la libertad de opinión es absoluto y no permite limitación alguna, mientras que el derecho a la libertad de expresión no es absoluto, por lo que puede sufrir restricciones o limitaciones excepcionales delimitadas en el párrafo 3 del artículo 19 y el artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y deben ser interpretadas conforme al derecho internacional de los derechos humanos, y a los principios que de éste se derivan.

115. El derecho internacional de los derechos humanos admite, en casos excepcionales, algunas limitaciones a la libertad de expresión que de hecho constituyen una obligación del Estado de prohibir por razón del grave daño que causa a los derechos humanos de otros, según el artículo 20 del Pacto.

116. El Relator Especial reitera su punto de vista de que es conceptualmente incorrecto presentar el asunto de la “difamación de las religiones” de manera abstracta como un conflicto entre el derecho a la libertad de religión o de credo y el derecho a la libertad de opinión y de expresión.

117. El Relator Especial manifiesta su preocupación por el hecho de que periodistas y trabajadores de la comunicación continúan siendo víctimas de violencia.

118. Los Estados tienen la obligación de garantizar a las personas el pleno ejercicio a la libertad de opinión y expresión por cualquier medio, en condiciones de respeto y seguridad a sus derechos humanos. En particular, debe garantizarse a aquellas personas que ejercen la profesión del periodismo en lugares de conflicto interno o guerras, en donde existe una mayor vulnerabilidad derivado del trabajo que realizan, asumiendo también como periodistas a todos los comunicadores sociales.

B. Recomendaciones

I. Consideraciones generales sobre la libertad de opinión y expresión

119. Consideraciones generales sobre la libertad de opinión y expresión 119. Los Estados deben tomar las medidas necesarias para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la libertad de opinión y expresión de todas las personas y sectores sociales sin exclusión ni discriminación alguna.

120. Los Estados deben abstenerse de criminalizar cualquier manifestación de la libertad de expresión, como medio de limitarla o censurarla, por lo que toda iniciativa de este tipo debe ser abolida, salvo las restricciones permisibles y legítimas establecidas en el derecho internacional de los derechos humanos.

121. Los Estados deben adoptar las medidas legislativas y administrativas necesarias para facilitar a las personas el acceso a la información pública y establecer mecanismos específicos que la faciliten.

122. Se recomienda a los Estados establecer el marco legal que reconozca y regule la comunicación comunitaria dentro del marco de los 14 principios propuestos en este

informe, y que en la regulación de las frecuencias de los medios de comunicación social se establezca un balance equitativo entre los medios comunitarios, los comerciales y los públicos o estatales.

123. Se recomienda que la administración y el manejo de la concesión de frecuencias de comunicación sea realizado por un ente estatal (público) independiente.

124. Se recomienda a los Estados, a los medios de comunicación y a los organismos financieros poner en práctica las recomendaciones de la Declaración de Colombo, en cuanto a fortalecer la libertad de expresión de los sectores excluidos y el acceso a medios de comunicación propios, incluyendo la comunicación electrónica, para promover la libertad de expresión y la democracia, pero además para combatir la pobreza y alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Se recomienda también a los Estados que establezcan un fondo especial con el propósito de subsidiar el acceso a medios de comunicación electrónica de todos los sectores, tanto la interconectividad como el acceso a los equipos necesarios.

125. Se recomienda a los Estados facilitar la transferencia de tecnología de la comunicación, como un mecanismo para reducir la brecha digital y de avance tecnológico entre el mundo desarrollado y los países en vías de desarrollo coadyuvando a lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

126. Se recomienda a los Estados respetar el principio de pluralismo y diversidad característicos de la libertad de expresión, para evitar y combatir la concentración de los medios de comunicación en grandes consorcios privados o estatales, que atentan contra los modelos democráticos.

2. Libertad de expresión de grupos que necesitan una atención específica, y lucha contra la discriminación

127. Los Estados deben potenciar el papel de la mujer mejorando sus conocimientos teóricos y prácticos, su acceso a la tecnología de la información, así como su participación en el desarrollo de dichas tecnologías, con el propósito de facilitar e incrementar su participación en asuntos públicos y en la toma de decisiones sobre aspectos que pueden influir directamente en su desarrollo.

128. Se hace un llamado a los Estados en cuanto a prohibir y penalizar la producción, distribución, divulgación, importación, exportación, oferta, venta o posesión de pornografía infantil, por constituir un acto de violencia física y moral, así como de incitación a la violencia contra la niñez que además implica un desprecio al respeto de su dignidad humana.

129. Los Estados deben adoptar las medidas necesarias para fomentar en los medios de información públicos y privados la diversidad cultural indígena y de las minorías. Además deben promover políticas de diálogo y educación que fomenten la comprensión y el respeto en las relaciones interculturales.

130. El Relator Especial también recomienda a los medios de comunicación social que su personal sea diverso y representativo de todos los sectores sociales, y exhorta a la prensa y a los medios de comunicación social a que de forma voluntaria establezcan y asuman códigos de ética profesional para lograr lo anterior.

131. El Relator Especial se permite recomendar a los Estados que su lucha contra el terrorismo y en la implementación de medidas para garantizar la seguridad nacional se desarrollen en el absoluto respeto a los derechos humanos, aplicando los artículos 19 y 20 del Pacto y otros relacionados, para garantizar que no se afecten en forma desproporcionada la libertad de expresión.

3. Protección de periodistas y libertad de prensa

132. Se recomienda a los Estados que dispongan todas las acciones necesarias para garantizar a la prensa nacional y extranjera el acceso a todos los hechos y lugares, incluyendo zonas de un conflicto armado interno o internacional, garantizando la protección necesaria que asegure su vida y su integridad física y moral, así como el pleno ejercicio de sus derechos humanos de acuerdo al derecho internacional de los derechos humanos y derecho internacional humanitario.

133. En cuanto a la preocupante cifra de periodistas muertos, secuestrados y amenazados, se reitera a los Estados su deber de investigar y perseguir penalmente a los responsables materiales e intelectuales de estos hechos, a fin de eliminar la impunidad que genera más violencia.

Opinión Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos-OC 5/85 “La colegiación obligatoria de periodistas”

Opinión Consultiva OC-5/85 de 13 de Noviembre de 1985, solicitada por el Gobierno de Costa Rica.

(...) III. La libertad de pensamiento y de expresión

29. El artículo 13 de la Convención dice lo siguiente:

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 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.

El artículo 29 establece las siguientes normas para la interpretación de la Convención:

Artículo 29. Normas de Interpretación

Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:

- a) permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella;
- b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados;
- c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y
- d) excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza.

30. El artículo 13 señala que la libertad de pensamiento y expresión “comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole...”. Esos términos establecen literalmente que quienes están bajo la protección de la Convención tienen no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Por tanto, cuando se restringe ilegalmente la libertad de expresión de un individuo, no sólo es el derecho de ese individuo el que está siendo violado, sino también el derecho de todos a “recibir” informaciones e ideas, de donde resulta que el derecho protegido por el artículo 13 tiene un alcance y un carácter especiales. Se ponen así de manifiesto las dos dimensiones de la libertad de expresión. En efecto, ésta requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo; pero implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno.

31. En su dimensión individual, la libertad de expresión no se agota en el reconocimiento teórico del derecho a hablar o escribir, sino que comprende además, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios. Cuando la Convención proclama que la libertad de pensamiento y expresión comprende el derecho de difundir informaciones e ideas “por cualquier procedimiento”, está subrayando que la expresión y la difusión del pensamiento y de la información son indivisibles, de modo que una restricción de las posibilidades de divulgación representa directamente, y en la misma medida, un límite al derecho de

expresarse libremente. De allí la importancia del régimen legal aplicable a la prensa y al status de quienes se dediquen profesionalmente a ella.

32. En su dimensión social la libertad de expresión es un medio para el intercambio de ideas e informaciones y para la comunicación masiva entre los seres humanos. Así como comprende el derecho de cada uno a tratar de comunicar a los otros sus propios puntos de vista implica también el derecho de todos a conocer opiniones y noticias. Para el ciudadano común tiene tanta importancia el conocimiento de la opinión ajena o de la información de que disponen otros como el derecho a difundir la propia.

33. Las dos dimensiones mencionadas (supra 30) de la libertad de expresión deben ser garantizadas simultáneamente. No sería lícito invocar el derecho de la sociedad a estar informada verazmente para fundamentar un régimen de censura previa supuestamente destinado a eliminar las informaciones que serían falsas a criterio del censor. Como tampoco sería admisible que, sobre la base del derecho a difundir informaciones e ideas, se constituyeran monopolios públicos o privados sobre los medios de comunicación para intentar moldear la opinión pública según un solo punto de vista.

34. Así, si en principio la libertad de expresión requiere que los medios de comunicación social estén virtualmente abiertos a todos sin discriminación, o, más exactamente, que no haya individuos o grupos que, a priori, estén excluidos del acceso a tales medios, exige igualmente ciertas condiciones respecto de éstos, de manera que, en la práctica, sean verdaderos instrumentos de esa libertad y no vehículos para restringirla. Son los medios de comunicación social los que sirven para materializar el ejercicio de la libertad de expresión, de tal modo que sus condiciones de funcionamiento deben adecuarse a los requerimientos de esa libertad. Para ello es indispensable, inter alia, la pluralidad de medios, la prohibición de todo monopolio respecto de ellos, cualquiera sea la forma que pretenda adoptar, y la garantía de protección a la libertad e independencia de los periodistas.

35. Lo anterior no significa que toda restricción a los medios de comunicación o, en general, a la libertad de expresarse, sea necesariamente contraria a la Convención, cuyo artículo 13.2 dispone:

Artículo 13.2.- 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.

En efecto, la definición por la ley de aquellas conductas que constituyen causal de responsabilidad según el citado artículo, envuelve una restricción a la libertad de expresión. Es en el sentido de conducta definida legalmente como generadora de responsabilidad por el abuso de la libertad de expresión como se usará en adelante respecto de este artículo la expresión “restricción”.

36. Así pues, como la Convención lo reconoce, la libertad de pensamiento y expresión admite ciertas restricciones propias, que serán legítimas en la medida en que se inserten dentro de los requerimientos del artículo 13.2. Por lo tanto, como la expresión y la difusión del pensamiento son indivisibles, debe destacarse que las restricciones a los medios de difusión lo son también, a la libertad de expresión, de tal modo que, en cada caso, es preciso considerar si se han respetado o no los términos del artículo 13.2 para determinar su legitimidad y establecer, en consecuencia, si ha habido o no una violación de la Convención.

37. La disposición citada señala dentro de qué condiciones son compatibles restricciones a la libertad de expresión con la Convención. Esas restricciones deben establecerse con arreglo a ciertos requisitos de forma que atañen a los medios a través de los cuales se manifiestan y condiciones de fondo, representadas por la legitimidad de los fines que, con tales restricciones, pretenden alcanzarse.

38. El artículo 13.2 de la Convención define a través de qué medios pueden establecerse legítimamente restricciones a la libertad de expresión. Estipula, en primer lugar, la prohibición de la censura previa la cual es siempre incompatible con la plena vigencia de los derechos enumerados por el artículo 13, salvo las excepciones contempladas en el inciso 4 referentes a espectáculos públicos, incluso si se trata supuestamente de prevenir por ese medio un abuso eventual de la libertad de expresión. En esta materia toda medida preventiva significa, inevitablemente, el menoscabo de la libertad garantizada por la Convención.

39. El abuso de la libertad de expresión no puede ser objeto de medidas de control preventivo sino fundamento de responsabilidad para quien lo haya cometido. Aún en este caso, para que tal responsabilidad pueda establecerse válidamente, según la Convención, es preciso que se reúnan varios requisitos, a saber:

- a) La existencia de causales de responsabilidad previamente establecidas,
- b) La definición expresa y taxativa de esas causales por la ley,
- c) La legitimidad de los fines perseguidos al establecerlas, y
- d) Que esas causales de responsabilidad sean “necesarias para asegurar” los mencionados fines.

Todos estos requisitos deben ser atendidos para que se dé cumplimiento cabal al artículo 13.2.

40. Esta norma precisa que es la ley la que debe establecer las restricciones a la libertad de información y solamente para lograr fines que la propia Convención señala. Por tratarse de restricciones en el sentido en que quedó establecido (supra 35) la definición legal debe ser necesariamente expresa y taxativa.

41. Antes de entrar a estudiar los literales a) y b) del artículo 13.2 de la Convención, a la luz de lo que interesa en la presente consulta, la Corte analizará el significado de la expresión “necesarias para asegurar”, empleada en el mismo artículo. Para ello debe considerarse el objeto y el fin del tratado teniendo presentes los criterios de interpretación resultantes de los artículos 29 c) y d) y 32.2 según los cuales

Artículo 29. Normas de Interpretación

Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:

...

c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y

d) excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza.

Artículo 32. Correlación entre Deberes y Derechos

...

2. Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática.

Igualmente debe tenerse presente lo señalado en el Preámbulo donde los Estados signatarios reafirman “su propósito de consolidar, en este Continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre”.

42. Esas disposiciones representan el contexto dentro del cual se deben interpretar las restricciones permitidas por el artículo 13.2. Se desprende de la reiterada mención a las “instituciones democráticas”, “democracia representativa” y “sociedades democráticas” que el juicio sobre si una restricción a la 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, tiene que vincularse con las necesidades legítimas de las sociedades e instituciones democráticas.

43. En relación con este punto, la Corte estima que es útil comparar el artículo 13 de la Convención con el artículo 10 de la Convención (Europea) para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (en adelante “la Convención Europea”) y con el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante “el Pacto”) los cuales rezan:

Convención europea - artículo 10

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. El presente artículo no impide que los Estados sometan las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa.

2. El ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones, previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial.

Pacto - Artículo 19

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.”

44. Es cierto que la Convención Europea utiliza la expresión “necesarias en una sociedad democrática”, mientras que el artículo 13 de la Convención Americana omite esos términos específicos. Sin embargo, esta diferencia en la terminología pierde significado puesto que la Convención Europea no contiene ninguna provisión comparable con el artículo 29 de la Americana, que dispone reglas para interpretar sus disposiciones y prohíbe que la interpretación pueda “excluir otros derechos y garantías... que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno”. Debe enfatizarse, también, que el artículo 29 d) de la Convención Americana prohíbe toda interpretación que conduzca a “excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre...”, reconocida como parte del sistema normativo por los Estados Miembros de la OEA en el artículo 1.2 del Estatuto de la Comisión. El artículo XXVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre por su parte, dice lo siguiente:

Los derechos de cada hombre están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bienestar general y del desenvolvimiento democrático.

Las justas exigencias de la democracia deben, por consiguiente, orientar la interpretación de la Convención y, en particular, de aquellas disposiciones que están críticamente relacionadas con la preservación y el funcionamiento de las instituciones democráticas.

45. La forma como está redactado el artículo 13 de la Convención Americana difiere muy significativamente del artículo 10 de la Convención Europea, que está formulado en términos muy generales. En este último, sin una mención específica a lo “necesari(o) en una sociedad democrática”, habría sido muy difícil delimitar la larga lista de restricciones autorizadas. En realidad, el artículo 13 de la Convención Americana al que sirvió de modelo en parte el artículo 19 del Pacto, contiene una lista más reducida de restricciones que la Convención Europea y que el mismo Pacto, sólo sea porque éste no prohíbe expresamente la censura previa.

46. Es importante destacar que la Corte Europea de Derechos Humanos al interpretar el artículo 10 de la Convención Europea, concluyó que “necesarias”, sin ser sinónimo de “indispensables”, implica la “existencia de una” necesidad social imperiosa” y que para que una restricción sea “necesaria” no es suficiente demostrar que sea “útil”, “razonable” u “oportuna”. (Eur. Court H. R., *The Sunday Times case*, judgment of 26 April 1979, Series A no. 30, párr. no. 59, págs. 35-36). Esta conclusión, que es igualmente aplicable a la Convención Americana, sugiere que la “necesidad” y, por ende, la legalidad de las restricciones a la libertad de expresión fundadas sobre el artículo 13.2, dependerá de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo

debe escogerse aquélla que restrinja en menor escala el derecho protegido. Dado este estándar, no es suficiente que se demuestre, por ejemplo, que la ley cumple un propósito útil u oportuno; para que sean compatibles con la Convención las restricciones deben justificarse según objetivos colectivos que, por su importancia, preponderen claramente sobre la necesidad social del pleno goce del derecho que el artículo 13 garantiza y no limiten más de lo estrictamente necesario el derecho proclamado en el artículo 13. Es decir, la restricción debe ser proporcionada al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo. (*The Sunday Times case*, supra, párr. no. 62, pág. 38; ver también *Eur. Court H. R., Barthold judgment of 25 March 1985, Series A no. 90, párr. no. 59, pág. 26*).

47. El artículo 13.2 tiene también que interpretarse de acuerdo con las disposiciones del artículo 13.3, que es el más explícito en prohibir las restricciones a la libertad de expresión mediante “vías o medios indirectos... encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones”. Ni la Convención Europea ni el Pacto contienen una disposición comparable. Es, también, significativo que la norma del artículo 13.3 esté ubicada inmediatamente después de una disposición -el artículo 13.2- que se refiere a las restricciones permisibles al ejercicio de la libertad de expresión. Esa circunstancia sugiere el deseo de asegurar que los términos del artículo 13.2 no fuesen mal interpretados en el sentido de limitar, más allá de lo estrictamente necesario, el alcance pleno de la libertad de expresión.

48. El artículo 13.3 no sólo trata de las restricciones gubernamentales indirectas, sino que también prohíbe expresamente “controles... particulares” que produzcan el mismo resultado. Esta disposición debe leerse junto con el artículo 1.1 de la Convención, donde los Estados Partes “se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos (en la Convención)... y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción...” Por ello, la violación de la Convención en este ámbito puede ser producto no sólo de que el Estado imponga por sí mismo restricciones encaminadas a impedir indirectamente “la comunicación y la circulación de ideas y opiniones”, sino también de que no se haya asegurado que la violación no resulte de los “controles... particulares” mencionados en el párrafo 3 del artículo 13.

49. Las disposiciones de los incisos 4 y 5 del artículo 13 no tienen una relación directa con las preguntas hechas a la Corte en la presente solicitud y, en consecuencia, no necesitan ser examinadas en esta ocasión.

50. El análisis anterior del artículo 13 evidencia el altísimo valor que la Convención da a la libertad de expresión. La comparación hecha entre el artículo 13 y las disposiciones

relevantes de la Convención Europea (artículo 10) y del Pacto (artículo 19) demuestra claramente que las garantías de la libertad de expresión contenidas en la Convención Americana fueron diseñadas para ser las más generosas y para reducir al mínimo las restricciones a la libre circulación de las ideas.

51. A propósito de la comparación entre la Convención Americana y los otros tratados mencionados, la Corte no puede eludir un comentario acerca de un criterio de interpretación sugerido por Costa Rica en la audiencia del 8 de noviembre de 1985. Según ese planteamiento en la hipótesis de que un derecho recogido en la Convención Americana fuera regulado de modo más restrictivo en otro instrumento internacional referente a los derechos humanos, la interpretación de la Convención Americana debería hacerse tomando en cuenta esas mayores limitaciones porque:

De lo contrario tendríamos que aceptar que lo que es lícito y permisible en el ámbito universal, constituiría una violación en el continente americano, lo que parece evidentemente una afirmación errónea. Más bien pensamos que en cuanto a interpretación de tratados, puede sentarse el criterio de que las reglas de un tratado o convención deben interpretarse en relación con las disposiciones que aparezcan en otros tratados que versen sobre la misma materia. También puede definirse el criterio de que las normas de un tratado regional, deben interpretarse a la luz de la doctrina y disposiciones de los instrumentos de carácter universal. (Subrayado del texto original).

En verdad, frecuentemente es útil, como acaba de hacerlo la Corte, comparar la Convención Americana con lo dispuesto en otros instrumentos internacionales como medio para poner de relieve aspectos particulares de la regulación de un determinado derecho, pero tal método no podría emplearse nunca para incorporar a la Convención criterios restrictivos que no se desprendan directamente de su texto, por más que estén presentes en cualquier otro tratado internacional.

52. La anterior conclusión se deduce claramente del artículo 29 de la Convención, que contiene las normas de interpretación, cuyo literal b) indica que ninguna disposición de la Convención, puede ser interpretada en el sentido de:

limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados.

En consecuencia, si a una misma situación son aplicables la Convención Americana y otro tratado internacional, debe prevalecer la norma más favorable a la persona humana. Si la propia Convención establece que sus regulaciones no tienen efecto restrictivo sobre otros instrumentos internacionales, menos aún podrán traerse restricciones presentes en esos otros instrumentos, pero no en la Convención, para limitar el ejercicio de los derechos y libertades que ésta reconoce.

IV. Posibles infracciones a la convención americana

53. Las infracciones al artículo 13 pueden presentarse bajo diferentes hipótesis, según conduzcan a la supresión de la libertad de expresión o sólo impliquen restringirla más allá de lo legítimamente permitido.

54. En verdad no toda transgresión al artículo 13 de la Convención implica la supresión radical de la libertad de expresión, que tiene lugar cuando, por el poder público se establecen medios para impedir la libre circulación de información, ideas, opiniones o noticias. Ejemplos son la censura previa, el secuestro o la prohibición de publicaciones y, en general, todos aquellos procedimientos que condicionan la expresión o la difusión de información al control gubernamental. En tal hipótesis, hay una violación radical tanto del derecho de cada persona a expresarse como del derecho de todos a estar bien informados, de modo que se afecta una de las condiciones básicas de una sociedad democrática. La Corte considera que la colegiación obligatoria de los periodistas, en los términos en que ha sido planteada para esta consulta, no configura un supuesto de esta especie.

55. La supresión de la libertad de expresión como ha sido descrita en el párrafo precedente, si bien constituye el ejemplo más grave de violación del artículo 13, no es la única hipótesis en que dicho artículo pueda ser irrespetado. En efecto, también resulta contradictorio con la Convención todo acto del poder público que implique una restricción al derecho de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas, en mayor medida o por medios distintos de los autorizados por la misma Convención; y todo ello con independencia de si esas restricciones aprovechan o no al gobierno.

56. Más aún, en los términos amplios de la Convención, la libertad de expresión se puede ver también afectada sin la intervención directa de la acción estatal. Tal supuesto podría llegar a configurarse, por ejemplo, cuando por efecto de la existencia de monopolios u oligopolios en la propiedad de los medios de comunicación, se establecen en la práctica "medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones".

(...)

Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión (CIDH)

Preámbulo

Reafirmando la necesidad de asegurar en el hemisferio el respeto y la plena vigencia de las libertades individuales y los derechos fundamentales de los seres humanos a través de un estado de derecho;

Conscientes que la consolidación y desarrollo de la democracia depende de la existencia de libertad de expresión;

Persuadidos que el derecho a la libertad de expresión es esencial para el desarrollo del conocimiento y del entendimiento entre los pueblos, que conducirá a una verdadera comprensión y cooperación entre las naciones del hemisferio;

Convencidos que cuando se obstaculiza el libre debate de ideas y opiniones se limita la libertad de expresión y el efectivo desarrollo del proceso democrático;

Convencidos que garantizando el derecho de acceso a la información en poder del Estado se conseguirá una mayor transparencia de los actos del gobierno afianzando las instituciones democráticas;

Recordando que la libertad de expresión es un derecho fundamental reconocido en la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Resolución 59(I) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Resolución 104 adoptada por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, La Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como en otros instrumentos internacionales y constituciones nacionales;

Reconociendo que los principios del Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos representan el marco legal al que se encuentran sujetos los Estados Miembros de la Organización de Estados Americanos;

Reafirmando el Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que establece que el derecho a la libertad de expresión comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas sin consideración de fronteras y por cualquier medio de transmisión;

Considerando la importancia de la libertad de expresión para el desarrollo y protección de los derechos humanos, el papel fundamental que le asigna la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el pleno apoyo con que contó la creación de la Relatoría para la Libertad de Expresión, como instrumento fundamental para la protección de este derecho en el hemisferio, en la Cumbre de las Américas celebrada en Santiago de Chile;

Reconociendo que la libertad de prensa es esencial para la realización del pleno y efectivo ejercicio de la libertad de expresión e instrumento indispensable para el funcionamiento de la democracia representativa, mediante la cual los ciudadanos ejercen su derecho a recibir, difundir y buscar información;

Reafirmando que los principios de la Declaración de Chapultepec constituyen un documento básico que contempla las garantías y la defensa de la libertad de expresión, la libertad e independencia de la prensa y el derecho a la información;

Considerando que la libertad de expresión no es una concesión de los Estados, sino un derecho fundamental;

Reconociendo la necesidad de proteger efectivamente la libertad de expresión en las Américas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en respaldo a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, adopta la siguiente Declaración de Principios;

Principios

1. La libertad de expresión, en todas sus formas y manifestaciones, es un derecho fundamental e inalienable, inherente a todas las personas. Es, además, un requisito indispensable para la existencia misma de una sociedad democrática.

2. Toda persona tiene el derecho a buscar, recibir y difundir información y opiniones libremente en los términos que estipula el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Todas las personas deben contar con igualdad de oportunidades para recibir, buscar e impartir información por cualquier medio de comunicación sin discriminación, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, sexo, idioma, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

3. Toda persona tiene el derecho a acceder a la información sobre sí misma o sus bienes en forma expedita y no onerosa, ya esté contenida en bases de datos, registros públicos o privados y, en el caso de que fuere necesario, actualizarla, rectificarla y/o enmendarla.

4. El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas.

5. La censura previa, interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier medio de comunicación oral, escrito, artístico, visual o electrónico, debe estar prohibida por la ley. Las restricciones en la circulación libre de ideas y opiniones, como así también la imposición arbitraria de información y la creación de obstáculos al libre flujo informativo, violan el derecho a la libertad de expresión.

6. Toda persona tiene derecho a comunicar sus opiniones por cualquier medio y forma. La colegiación obligatoria o la exigencia de títulos para el ejercicio de la actividad periodística, constituyen una restricción ilegítima a la libertad de expresión. La actividad periodística debe regirse por conductas éticas, las cuales en ningún caso pueden ser impuestas por los Estados.

7. Condicionamientos previos, tales como veracidad, oportunidad o imparcialidad por parte de los Estados son incompatibles con el derecho a la libertad de expresión reconocido en los instrumentos internacionales.

8. Todo comunicador social tiene derecho a la reserva de sus fuentes de información, apuntes y archivos personales y profesionales.

9. El asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación, viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión. Es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada.

10. Las leyes de privacidad no deben inhibir ni restringir la investigación y difusión de información de interés público. La protección a la reputación debe estar garantizada sólo a través de sanciones civiles, en los casos en que la persona ofendida sea un funcionario público o persona pública o particular que se haya involucrado voluntariamente en asuntos de interés público. Además, en estos casos, debe probarse que en la difusión de las noticias el comunicador tuvo intención de infligir daño o pleno conocimiento de que se estaba difundiendo noticias falsas o se condujo con manifiesta negligencia en la búsqueda de la verdad o falsedad de las mismas.

11. Los funcionarios públicos están sujetos a un mayor escrutinio por parte de la sociedad. Las leyes que penalizan la expresión ofensiva dirigida a funcionarios públicos generalmente conocidas como “leyes de desacato” atentan contra la libertad de expresión y el derecho a la información.

12. Los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos. En ningún caso esas leyes deben ser exclusivas para los medios de comunicación. Las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos.

13. La utilización del poder del Estado y los recursos de la hacienda pública; la concesión de prebendas arancelarias; la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial y créditos oficiales; el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión, entre otros, con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atenta contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley. Los medios de comunicación social tienen derecho a realizar su labor en forma independiente. Presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales son incompatibles con la libertad de expresión.

Agenda hemisférica para la defensa de la libertad de expresión. Relatoría especial para la libertad de expresión. Comisión Interamericana de Derechos Humanos⁹²

A. Introducción

I. Durante las dos últimas décadas del Siglo XX las Américas vivieron un verdadero renacer democrático. Esta nueva era se caracterizó por el fin de las dictaduras militares, la decadencia de la cultura de la Guerra Fría y el surgimiento de nuevas esperanzas constitucionales. Sin embargo, en ciertos campos aún persistía el legado jurídico y cultural de los regímenes autoritarios y su influencia había logrado colarse en algunos de los sistemas que habían mantenido formas de gobierno democráticas. En algunos temas esta influencia resultaba particularmente notable, tal era el caso del derecho a la libertad de expresión.

92. Documento en: <http://www.cidh.org/pdf%20files/Un%20agenda%20Hemisferica%20espanol.pdf> OEA/Ser.L/V/II/CIDH/RELE/INF. 4/09, 25 de febrero de 2009

2. A principios de los noventa, no era extraña la existencia de normas que consagraban la censura previa estatal de libros, películas y obras de arte, como una forma de proteger la moral social, el orden público y las buenas costumbres. Los periodistas y los medios críticos tenían pocas garantías para ejercer con tranquilidad su derecho a expresarse libremente cuando sus pensamientos u opiniones pudieran resultar ofensivos o chocantes para quienes ejercían cargos públicos o para sectores poderosos o mayoritarios de la población.

3. Hace poco más de una década, las voces que sostenían que el delito de desacato era la única manera de controlar la violencia contra el Estado y de mantener la majestad, dignidad y legitimidad de las instituciones, no eran minoritarias. Entonces, primaba la cultura del secreto, montada sobre una idea premoderna, según la cual, los órganos del Estado, por el simple hecho de serlo, eran merecedores de toda la confianza y el respaldo de la población. De acuerdo con esta visión, los funcionarios públicos deben poder trabajar tranquilos, sin perturbadoras exigencias de transparencia o solicitudes de información, que quitan tiempo, comprometen recursos y poco aportan al progreso de la patria.

4. Al panorama anterior habría que sumarle otros legados nefastos de las doctrinas autoritarias, como leyes de prensa dramáticamente restrictivas y la existencia de sistemas arbitrarios de asignación de bienes y recursos públicos fundamentales para el ejercicio de la libertad de expresión, como la asignación de la publicidad oficial, las frecuencias de radio y televisión, o los subsidios para las artes y la cultura.

5. Finalmente, uno de los más graves atentados contra la libertad de expresión se manifestó a través de la absoluta impunidad que existía sobre los crímenes cometidos con el propósito de acallar una opinión disidente, un punto de vista incómodo, una forma distinta de ver y de pensar al Estado y a las sociedades. Crímenes sistemáticos cometidos en contra de jóvenes estudiantes, líderes obreros o campesinos, indígenas, periodistas, y todo el que se atreviera a pensar distinto o a reaccionar contra la arbitrariedad del Estado. Hace diez años, estas víctimas de la peor forma de censura, no ocupaban un lugar importante en la agenda política.

6. El Siglo XX concluyó con una región democráticamente renovada. Sin embargo, al menos en materia de libertad de expresión, faltaba mucho camino por recorrer. En este panorama marcado por una herencia jurídica y cultural autoritaria, pero también por la esperanza originada en el fin de la Guerra Fría y el nuevo impulso de nuestras democracias constitucionales, fue creada la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH.

7. En la actualidad, los avances en materia de libertad de expresión, aunque no son suficientes, son notables: la libertad de expresión se encuentra consagrada en casi todos los textos

constitucionales, y las legislaciones y los programas gubernamentales han incorporado e implementado aspectos diversos de este derecho en los regímenes internos. En la mayoría de los Estados los mecanismos de censura directa son virtualmente inexistentes. Varios Estados han derogado los delitos de desacato y difamación en sus diversas manifestaciones⁹³; otros tantos, han incorporado o actualizado su legislación con el objetivo de garantizar el acceso a la información⁹⁴. Pese a que la impunidad sigue siendo un problema grave, existen avances importantes en la materia⁹⁵. En estos años también se ha logrado visibilizar aspectos novedosos de la problemática de la libertad de expresión en la región, como las formas de censura indirecta (la asignación discriminatoria de la publicidad oficial, la concentración de propiedad de los medios de comunicación, entre otros) y la autocensura. Además, el sistema interamericano de protección de los derechos humanos se ha vuelto más accesible y eficaz: en la última década ha aumentado sustancialmente el número de casos individuales tratados desde la CIDH y las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de libertad de expresión. Por otro lado, un número importante de tribunales nacionales ha venido incorporando los estándares internacionales sobre el derecho a la libertad de expresión en sus decisiones⁹⁶.

8. Los avances mencionados se originan en la consolidación o profundización de nuestras democracias y en la vigorosa, activa y protagónica participación de la sociedad civil en la defensa y promoción del derecho a la libertad de expresión en toda la región. Pero estos avances también se deben al impulso que el sistema interamericano de protección de derechos humanos le ha dado a este derecho en la última década.

9. El papel de la CIDH y de la Corte Interamericana ha sido fundamental para afianzar el derecho a la libertad de expresión en el ordenamiento jurídico interamericano. La jurisprudencia del sistema ha dejado en claro que todos los habitantes de la región tenemos

93. Argentina, Paraguay, Costa Rica, Perú, Panamá, El Salvador, Honduras, Guatemala, entre otros, han derogado el delito de desacato de su legislación. Argentina, México y Panamá, entre otros, han derogado la difamación criminal (o delitos similares) cuando se trata de expresiones sobre funcionarios públicos.

94. En los últimos años Chile, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay, entre otros, aprobaron leyes sobre acceso a la información.

95. Al respecto, puede consultarse: CIDH. Informe especial sobre la situación de las investigaciones sobre el asesinato de periodistas por motivos que pudieran estar relacionados con la actividad periodística. OEA/Ser. L/V/II.131 Doc. 35. 8 de marzo 2008. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/relatoria/section/Asesinato%20de%20Periodistas.pdf>. También pueden consultarse los informes del proyecto de impunidad disponibles en: <http://www.impunidad.com/>.

96. Al respecto pueden consultarse los informes anuales de la Relatoría Especial que recogen importante jurisprudencia comparada sobre aplicación interna de estándares internacionales. Disponibles en: <http://www.cidh.oas.org/Relatoria/docListCat.asp?catID=24&IID=2>. Especialmente, el capítulo V del informe anual 2009 describe algunos de los más importantes avances en materia de incorporación interna (legislativa y judicial) de los estándares interamericanos sobre libertad de pensamiento y expresión durante 2009.

derecho a pensar por cuenta propia y a expresar las opiniones o ideas por cualquier medio y sin miedo a ser perseguidos, sancionados o estigmatizados por ello; a participar en el debate público en condiciones de equidad y a través de los medios que existen para fomentarlo y enriquecerlo; a conocer otras opiniones y visiones del mundo y discutir las propias con quienes tienen posturas diversas o completamente contrarias; a acceder en detalle a la información relevante para ejercer el control político que hace posible una verdadera democracia deliberativa. Como se explica adelante, resulta razonable afirmar que los logros prácticos en el goce efectivo de la libertad de expresión en la región, se han obtenido, al menos en parte, como consecuencia de la consolidación del derecho internacional regional en la materia.

10. La tarea de la Relatoría Especial en este proceso de consolidación del derecho regional, ha sido la de impulsar los estándares interamericanos en la materia, promover su implementación en los ordenamientos internos y fortalecer la capacidad tanto de los Estados como de las organizaciones de la sociedad civil encargadas de promover el ejercicio y alcance del derecho a la libertad de expresión. Sin embargo, hoy todavía existen temas no resueltos, así como novedosos e importantes desafíos.

11. A continuación, se resumen los avances alcanzados y se describen brevemente las principales dificultades y retos que presenta en la actualidad el derecho a la libertad de expresión en la región.

B. Los logros obtenidos: contenido y alcance del derecho a la libertad de expresión en la jurisprudencia regional⁹⁷

12. Como fue mencionado, los avances en el goce efectivo del derecho a la libertad de expresión que han tenido lugar en las Américas a lo largo de la última década, se han desencadenado en forma paralela a un desarrollo muy significativo de los estándares jurídicos interamericanos relativos a este derecho. En los párrafos que siguen, se resumen sumariamente las más importantes decisiones sobre las obligaciones internacionales de los Estados relativas al alcance, contenido, campos de aplicación, formas de ejercicio y límites de este derecho fundamental.

13. Una mirada cuantitativa al desarrollo de la jurisprudencia de la CIDH y la Corte Interamericana es ilustrativa a este respecto. Para 1998, el sistema interamericano contaba con un catálogo breve de decisiones que abordaban sustancialmente el tema de la libertad

97. Los estándares interamericanos que acá se resumen, se explican de manera mucho más detallada en el capítulo III de los informes anuales de la Relatoría de los años 2008 y 2009, disponibles en: <http://www.cidh.org/Relatoria/docListCat.asp?catID=24&IID=2>

de expresión. La CIDH se refería al tema en los informes de países y había publicado un limitado número de informes de fondo⁹⁸ y un informe temático⁹⁹ sobre asuntos relacionados con este derecho, mientras que la Corte Interamericana había producido dos opiniones consultivas¹⁰⁰. Estas importantes decisiones sentaron la base para el desarrollo ulterior de la jurisprudencia interamericana en la materia, particularmente la Opinión Consultiva OC-5/85 de la Corte Interamericana sobre la colegiación obligatoria de periodistas, y el Informe sobre la Compatibilidad entre las leyes de desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos de la CIDH. Sin embargo, pese a los esfuerzos realizados, en 1998 existían amplios vacíos en el derecho internacional regional de las Américas sobre los aspectos fundamentales de la libertad de expresión. Diez años después, el panorama jurídico es otro. La Corte Interamericana emitió, a lo largo de esta década, once sentencias hito¹⁰¹ que marcaron, cada una dentro de su ámbito específico, avances sustantivos sobre el alcance de la libertad de expresión, mientras que la CIDH, aparte del impulso original dado a los once casos resueltos por la Corte Interamericana, adoptó la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión¹⁰² y publicó importantes informes de fondo que no sólo han puesto al continente americano a tono con los desarrollos jurídicos que se han dado a

98. Entre ellos, los informes producidos en: CIDH. Informe No. 2/96. Caso 10.325. Steve Clark y otros. Grenada. 1° de marzo de 1996; CIDH. Informe No. 11/96. Caso 11.230. Francisco Martorell. Chile. 3 de mayo de 1996; CIDH. Informe No. 29/96. Caso 11.303. Carlos Ranferí Gómez López. Guatemala. 16 de octubre de 1996; CIDH. Informe No. 38/97. Caso 10.548. Hugo Bustíos Saavedra. Perú. 16 de octubre de 1997.

99. CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995. Aprobado en el 88° período ordinario de sesiones.

100. Cfr. Corte I.D.H., La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5 y Exigibilidad del Derecho de Rectificación o Respuesta (arts. 14.1, 1.1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-7/86 del 29 de agosto de 1986. Serie A No. 7.

101. Corte I.D.H., Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros). Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73; Caso Ivcher Bronstein. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74; Caso Herrera Ulloa. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107; Caso Ricardo Canese. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111; C Caso Palamara Iribarne. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135; Caso Claude Reyes y otros. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151; Caso Kimel. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177. Caso Tristán Donoso Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, Caso Ríos y otros Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, Caso Perozo y otros Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, Caso Usón Ramírez Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207. Existen otros casos en los que la Corte ha hecho importantes pronunciamientos sobre el alcance del derecho a la libertad de pensamiento y expresión, pese a que los problemas jurídicos centrales versaban sobre la afectación de derechos distintos al consagrado en el artículo 13 de la Convención Americana, a saber: Corte I.D.H., Caso López Álvarez. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141; Caso Myrna Mack Chang. Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C No. 101; Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo"). Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182.

102. La Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, fue aprobada por la CIDH en octubre de 2000 durante su 108° período ordinario de sesiones.

nivel mundial, sino que en muchos casos, han impulsado dichos desarrollos. En la parte que resta de esta sección presentamos un breve resumen de las más importantes decisiones adoptadas en la materia.

14. El marco jurídico provisto por el sistema interamericano de protección de los derechos humanos se consagra como el más garantista entre los diversos sistemas regionales existentes. La Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 13 da un altísimo valor a la libertad de expresión¹⁰³. Así lo hacen también la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre -artículo IV-, y la Carta Democrática Interamericana -Artículo 4-. En esta sección se resumirán los desarrollos jurisprudenciales más importantes en la materia: (i) la dimensión individual y colectiva del derecho a la libertad de expresión; (ii) las distintas funciones que cumple este derecho en las sociedades democráticas y su correspondiente valor (o peso ponderado) a la hora de resolver tensiones con otros derechos; (iii) las formas y los discursos protegidos y especialmente protegidos por el derecho a la libre expresión y los discursos no protegidos; (iv) los requisitos que deben demostrarse para justificar una limitación a este derecho y el tipo de limitaciones admisibles; (v) el alcance del derecho de acceso a la información; y (vi) otros desarrollos específicos y característicos del derecho a la libertad de expresión. Una breve reseña de estos rasgos sobresalientes de la libertad de expresión, según ha sido interpretada por la jurisprudencia interamericana, permite visualizar el aporte de la CIDH y la Corte Interamericana a la consolidación de este derecho como una de las columnas estructurales del sistema interamericano de protección de los derechos humanos.

I. La doble dimensión de la libertad de expresión

15. La jurisprudencia interamericana ha caracterizado la libertad de pensamiento y de expresión como un derecho con dos dimensiones: una individual, consistente en el derecho

103. Dicho artículo prescribe que: 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

de cada persona a expresar los propios pensamientos, ideas e informaciones, y una colectiva o social, consistente en el derecho de la sociedad a procurar y recibir cualquier información (informaciones e ideas de toda índole), a conocer los pensamientos, ideas e informaciones ajenos y a estar bien informada¹⁰⁴. Teniendo en cuenta esta doble dimensión, se ha explicado que la libertad de expresión es un medio para el intercambio de informaciones e ideas entre las personas y para la comunicación masiva entre los seres humanos¹⁰⁵. Se ha precisado que para el ciudadano común es tan importante el conocimiento de la opinión ajena o la información de que disponen otras personas, como el derecho a difundir las propias creencias o informaciones¹⁰⁶. También se ha enfatizado que un determinado acto de expresión implica simultáneamente las dos dimensiones, por lo cual, una limitación del derecho a la libertad de expresión afecta al mismo tiempo el derecho de quien quiere difundir una idea o una información y el derecho de los miembros de la sociedad a conocer esa idea o información¹⁰⁷. Adicionalmente, el derecho a la información y a recibir la mayor cantidad de opiniones o de informaciones diversas, exige un esfuerzo especial para lograr el acceso en condiciones de igualdad y sin discriminaciones de ningún tipo al debate público. Esto supone condiciones especiales de inclusión que permite el ejercicio efectivo de este derecho para todos los sectores sociales.

2. Las funciones de la libertad de expresión

16. Las dimensiones de la libertad de expresión (individual y colectiva) ponen de relieve las distintas funciones que este derecho cumple en una sociedad democrática. En este sentido cabe mencionar que la libertad de expresión tiene una triple función.

104. Cfr. Caso Kimel, supra nota 9, párr. 53; Caso Claude Reyes y otros, supra nota 9, párr. 76; Caso López Álvarez, supra nota 9, párr. 163; Caso Herrera Ulloa, supra nota 9, párrs. 109-111; Caso Ivcher Bronstein, supra nota 9, párr. 146; Caso Ricardo Canese, supra nota 9, párrs. 77-80; Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros), supra nota 9, párrs. 64-67; Opinión Consultiva La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos), supra nota 8, párrs. 30-33. Véase también, Informe Anual 2004. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. OEA/Ser. L/V/II.88, doc. 9 rev., 17 de febrero de 1995. Aprobado en el 88 período ordinario de sesiones. CIDH. Informe No. 130/99. Caso No. 11.740. Víctor Manuel Oropeza. México. 19 de noviembre de 1999. CIDH. Informe No. 50/99. Caso No. 11.739. Héctor Félix Miranda. México. 13 de abril de 1999. CIDH. Informe No. 11/96, Caso No. 11.230. Francisco Martorell. Chile. 3 de mayo de 1996.

105. Cfr. Caso Herrera Ulloa, supra nota 9, párr. 110; Caso Ivcher Bronstein, supra nota 9, párr. 148; Caso Ricardo Canese, supra nota 9, párr. 79; Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros), supra nota 9, párr. 66; Opinión Consultiva La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos), supra nota 8 párr. 32. Véase también, CIDH, Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, OEA/Ser. L/V/II.88, doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995. Aprobado en el 88° período ordinario de sesiones.

106. Cfr. Caso Ivcher Bronstein, supra nota 9, párr. 148; Caso Ricardo Canese, supra nota 9, párr. 79; Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros), supra nota 9, párr. 66; Opinión Consultiva La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos), supra nota 8 párr. 32

107. Ídem. Véase además, Informe No. 11/96. Caso No. 11.230. Francisco Martorell. 3 de mayo de 1996. CIDH. Informe de fondo No. 90/05. Caso No. 12.142. Alejandra Matus Acuña. Chile. 24 de octubre de 2005.

17. En primer lugar, el derecho a la libertad de expresión cumple la función de proteger el derecho individual de cada persona a pensar por sí misma y a compartir con otros informaciones y pensamientos propios y ajenos. No parece necesario extenderse en la relevancia que tiene esta primera función de la libertad de expresión, como derecho fundamental autónomo. Baste con señalar, por ejemplo, que la elección un proyecto de vida individual o la construcción de un proyecto colectivo, así como todo el potencial creativo en el arte, la cultura, la ciencia, la tecnología o la política depende, entre otros factores fundamentales, del respeto por el derecho humano a la libertad de pensamiento y de expresión.

18. En segundo lugar, la CIDH y la Corte Interamericana han subrayado en su jurisprudencia que la importancia de la libertad de expresión dentro del catálogo de los derechos humanos se deriva también de su relación estructural con la democracia¹⁰⁸. En efecto, el ejercicio pleno del derecho a expresar las propias ideas y opiniones y a circular la información disponible y la posibilidad de deliberar de manera abierta y desinhibida sobre los asuntos que nos conciernen a todos, es condición indispensable para la consolidación, el funcionamiento y la preservación de los regímenes democráticos. La formación de una opinión pública informada y consciente de sus derechos, el control ciudadano sobre la gestión pública y la exigencia de responsabilidad de los funcionarios estatales, no sería posible si este derecho no fuera garantizado. En este mismo sentido, la jurisprudencia ha enfatizado que la función democrática de la libertad de expresión la convierte en una condición necesaria para prevenir el arraigo de sistemas autoritarios y para facilitar la autodeterminación personal y colectiva¹⁰⁹. A este respecto, si el ejercicio del derecho a la libertad de expresión no sólo tiende a la realización personal de quien se expresa sino a la consolidación de sociedades verdaderamente democráticas, el Estado tiene la obligación de generar las condiciones para que el debate público no sólo satisfaga las legítimas necesidades de todos como consumidores de determinada información (de entretenimiento, por ejemplo) sino como ciudadanos. Es decir, tienen que existir condiciones suficientes para que pueda producirse una deliberación pública, plural y abierta, sobre los asuntos que nos conciernen a todos en tanto ciudadanos y ciudadanas de un determinado Estado¹¹⁰.

108. Cfr. Caso de Claude Reyes y otros, supra nota 9, párr. 85; Caso Herrera Ulloa, supra nota 9, párrs. 112 y 113; Caso Ricardo Canese, supra nota 9, párrs. 82 y 83; Caso Ivcher Bronstein, supra nota 9, párr. 152; Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros), supra nota 9, párr. 69; Caso Tristán Donoso, supra nota 9, párr. 113; Caso Ríos y otros, supra nota 9, párr. 105; Caso Pererozo y otros, supra nota 9, párr. 116; Caso Usón Ramírez, supra nota 9, párr. 47; Opinión Consultiva La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos), supra nota 8 párr. 70.

109. Cfr. Caso Herrera Ulloa, supra nota 9, párr. 116; Caso Ricardo Canese, supra nota 9, párr. 86; Caso Ríos y otros, supra nota 9, párr. 105; Caso Pererozo y otros, supra nota 9, párr. 116. Véase también, CIDH. Informe No. 130/99. Caso No. 11.740. Caso de Víctor Manuel Oropeza. 19 de noviembre de 1999.

110. CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la compatibilidad entre las leyes de desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. 17 de febrero de 1995. Aprobado en el 88° período ordinario de sesiones.

19. Finalmente, la jurisprudencia interamericana ha explicado que la libertad de expresión tiene una importante función instrumental, pues se trata de una herramienta clave para el ejercicio de los demás derechos fundamentales¹¹¹. En efecto, la libertad de expresión es un mecanismo esencial para el ejercicio del derecho a la participación, a la libertad religiosa, a la educación, a la identidad étnica o cultural y, por supuesto, a la igualdad no sólo entendida como el derecho a la no discriminación, sino como el derecho al goce de ciertos derechos sociales básicos. Por el importante rol instrumental que cumple este derecho, se ubica en el centro del sistema de protección de los derechos humanos del hemisferio.

(...)

2.4 Aumento de los tipos penales orientados a criminalizar la protesta social

69. La protesta social es una de las formas colectivas más eficaces de expresión. Pero incluso, en algunas circunstancias resulta ser también la única forma a través de la cual ciertos grupos pueden ser escuchados. En efecto, cuando se está frente a marcos institucionales que no favorecen la participación, o frente a serias barreras de acceso a formas más tradicionales de comunicación de masas, la protesta pública parece ser el único medio que realmente permite que sectores tradicionalmente discriminados o marginados del debate público puedan lograr que su punto de vista resulte escuchado y valorado. En distintos informes anuales, la Relatoría Especial se refirió a la necesidad de diseñar marcos regulatorios que respeten el ejercicio de la protesta social y que la limiten sólo en aquellos aspectos que resultare necesario para proteger otros bienes sociales o individuales de la misma relevancia. Así por ejemplo, recordando lo dicho en el Informe Anual 2002, el Informe Anual 2005 de la Relatoría Especial señaló que:

Los sectores más empobrecidos de nuestro hemisferio confrontan políticas y acciones discriminatorias, su acceso a la información sobre la planificación y ejecución de medidas que afectan sus vidas diarias es incipiente y en general los canales tradicionales de participación para hacer públicas sus denuncias se ven muchas veces cercenados. Ante este escenario, en muchos países del hemisferio, la protesta y la movilización social se han constituido como herramienta de petición a la autoridad pública y también como canal de denuncias públicas sobre abusos o violaciones a los derechos humanos¹¹².

111. Cfr. Caso Claude Reyes y otros. supra nota 9, párr. 75. Véase también, CIDH. Informe No. 130/99. Caso No. 11.740. Víctor Manuel Oropeza. México. 19 de noviembre de 1999; CIDH. Informe No. 38/97. Caso No. 10.548. Hugo Bustíos Saavedra. Perú. 16 de octubre de 1997.

112. CIDH, Informe Anual 2005. Vol. II: "Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión". Capítulo V. Párr. 1.

70. Más adelante, en el mismo informe, indicó que:

La Relatoría entiende 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 al derecho de reunión¹¹³. [...] Es importante recordar 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 la prensa tradicional o el derecho de petición [...]¹¹⁴. 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^{115 116}.

71. Naturalmente las huelgas, los cortes de ruta, el copamiento del espacio público e incluso los disturbios que se puedan presentar en las protestas sociales pueden generar molestias o incluso daños que es necesario prevenir y reparar. Sin embargo, los límites desproporcionados de la protesta, en particular cuando se trata de grupos que no tienen otra forma de expresarse públicamente, comprometen seriamente el derecho a la libertad de expresión. Preocupa por ello a la Relatoría Especial la existencia de disposiciones penales que convierten en actos criminales la simple participación en una protesta, los cortes de ruta (a cualquier hora y de cualquier tipo) o los actos de desorden que en realidad, en sí mismos, no afectan bienes como la vida, la seguridad o la libertad de las personas.

72. Para garantizar el legítimo ejercicio de la protesta pública como forma colectiva de expresión y, al mismo tiempo, los derechos de terceras personas que pueden resultar afectadas, es necesario que exista una legislación que pondere los derechos en cuestión y que respete estrictamente los requisitos que establece el artículo 13 de la Convención

113. "La selección estatal de un acto de protesta como ilícito penal, cuando esta selección se realiza en infracción a aquellos principios del poder penal del Estado –por ejemplo, porque el acto de protesta está amparado en el ejercicio legítimo de un derecho- constituye un supuesto de criminalización ilegítima...". CELS, "El Estado frente a la protesta social- 1996-2002" (Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina 2003) p. 48.

114. "En modo alguno la existencia de otras vías para canalizar un reclamo puede pretender fundar la ilicitud de un acto expresivo en la medida en que, precisamente, la elección acerca de la oportunidad o del modo en que se manifiesta algo es consustancial al carácter voluntario de esa actividad. Sobre todo cuando, ex ante, la idoneidad de las vías alternativas resulta, cuanto menos, cuestionable". Véase *ibíd.*, p. 70.

115. CIDH, Informe Anual 2002, Vol. III: "Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión". Capítulo IV. Párr. 35.

116. CIDH, Informe Anual 2005, Vol. II: "Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión". Capítulo V. Párrs. 96 y 97.

Americana, como condición para la legitimidad de las restricciones que se impongan. En particular, en esta materia, es necesario revisar la legislación penal existente y asegurarse que respete estrictamente los límites impuestos por el artículo 13 de la Convención Americana.

73. En suma, la libertad de expresión no es un derecho absoluto. Es cierto que su ejercicio puede ser abusivo y causar daños individuales y colectivos importantes. Pero también es verdad que las restricciones desproporcionadas terminan generando un efecto de silenciamiento, censura e inhibición en el debate público que es incompatible con los principios de pluralismo y tolerancia, propios de las sociedades democráticas. No resulta fácil participar de manera desinhibida de un debate abierto y vigoroso sobre asuntos públicos cuando la consecuencia puede ser el procesamiento criminal, la pérdida de todo el patrimonio o la estigmatización social. Por eso, es imprescindible ajustar las instituciones y la práctica punitiva del Estado a los imperativos de marco jurídico interamericano.

(...)

Comunicado conjunto del Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la protección y promoción del derecho a la libertad de opinión y de expresión y relatora especial para la libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA. R65/I3

Declaración conjunta sobre violencia contra periodistas y comunicadores en el marco de manifestaciones sociales

13 de septiembre de 2013. El Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, Frank La Rue, y la Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, Catalina Botero, han observado con preocupación la forma en que algunas autoridades estatales han reaccionado frente a las protestas sociales ocurridas en las Américas en los últimos meses. En general, los participantes de las protestas se han manifestado en forma pacífica, aunque se han reportado hechos de violencia. En ese contexto, los relatores especiales han sido informados sobre decenas de detenciones, amenazas y agresiones que habrían sido cometidas contra periodistas, comunicadores, manifestantes y usuarios de redes sociales que reportaban sobre las manifestaciones.

Los relatores especiales observan que 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.

Los ataques contra periodistas que cubren estas situaciones viola 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. Por esta razón, las relatorías han reconocido que dada la importancia de la labor que cumplen los periodistas que cubren estas situaciones, el Estado debe otorgarles el máximo grado de garantías para que cumplan su función. Este deber no se limita a otorgar medidas concretas de protección para los comunicadores. Incluye también la obligación de crear las condiciones necesarias para mitigar el riesgo del ejercicio de la profesión en esas situaciones.

El Estado tiene el deber de garantizar que los periodistas y comunicadores que se encuentran realizando su labor informativa en el marco de una manifestación pública no sean detenidos, amenazados, agredidos, o limitados en cualquier forma en sus derechos por estar ejerciendo su profesión. Su material y herramientas de trabajo no deben ser destruidos ni confiscados por las autoridades públicas. Como se afirmó en el pronunciamiento sobre las agresiones y detenciones cometidas contra periodistas por ocasión de las protestas en *Occupy* en Estados Unidos, la protección del derecho a la libertad de expresión exige que las autoridades aseguren las condiciones necesarias para que los y las periodistas puedan cubrir hechos de notorio interés público como los referidos a las protestas sociales. 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. Corresponde a las autoridades restablecer las garantías afectadas y asegurar el pleno respeto del derecho a la libertad de expresión.

Los relatores especiales observan que para hacer su trabajo de manera efectiva, los periodistas deben ser percibidos como observadores independientes y no como potenciales testigos para los órganos de justicia. De lo contrario, los periodistas pueden sufrir amenazas a su seguridad y a la seguridad de sus fuentes. En situaciones de especial conflictividad social, la percepción de que pueden ser forzados a declarar no solo limita la posibilidad del periodista de acceder a fuentes de información, sino que también incrementa el riesgo de que se convierta en un blanco para grupos violentos. Por otra parte, las autoridades no deben exigir a los periodistas que demuestren que las declaraciones de testigos divulgadas sobre los hechos son exactas o que prueben ante un juez la veracidad de las denuncias reportadas.

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. Asimismo, las 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. En ese sentido, 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. Este deber 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.

A este respecto, los relatores especiales señalan que es fundamental que las autoridades condenen enérgicamente las agresiones contra los periodistas y comunicadores y actúen con la debida diligencia y celeridad en el esclarecimiento de los hechos y en la sanción de los responsables. Asimismo, los relatores especiales observan que instruir adecuadamente a las fuerzas de seguridad del Estado sobre el rol de la prensa en una sociedad democrática constituye un paso importante para prevenir la violencia contra periodistas y trabajadores de medios de comunicación en situaciones de conflictividad social.

Los derechos de reunión y libertad de expresión, garantizados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, son fundamentales y su garantía es una condición necesaria para la existencia y el funcionamiento de una sociedad democrática. Un Estado puede imponer limitaciones razonables a las manifestaciones con el fin de asegurar el desarrollo pacífico de las mismas o dispersar aquellas que se tornan violentas, siempre que tales límites se encuentren regidos por los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad. Además, la desconcentración de una manifestación debe justificarse en el deber de protección de las personas, y deben utilizarse las medidas más seguras y menos lesivas para los manifestantes. El uso de la fuerza en manifestaciones públicas debe ser excepcional y en circunstancias estrictamente necesarias conforme a los principios internacionalmente reconocidos.

3. Derecho a la vida

Instrumentos Normativos

A. Sistema Universal

Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)

Artículo 3

Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)

Artículo 6

1. El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente.

(...)

Comité de Derechos Humanos, Observación General 6 sobre Artículo 6 (Derecho a la Vida), 1984

1. Todos los informes de los Estados Partes se han ocupado del derecho a la vida, enunciado en el artículo 6 del Pacto. Se trata del derecho supremo respecto del cual no se autoriza suspensión alguna, ni siquiera en situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación (art. 4). Sin embargo, el Comité ha observado que con frecuencia la información aportada en relación con el artículo se ha limitado solamente a uno u otro aspecto de ese derecho. Se trata de un derecho que no debe interpretarse en un sentido restrictivo.

(...)

3. La protección contra la privación arbitraria de la vida que se requiere de forma explícita en la tercera frase del párrafo 1 del artículo 6 es de importancia capital. El Comité considera que los Estados Partes no sólo deben tomar medidas para evitar y castigar los actos criminales que entrañen la privación de la vida, sino también evitar que sus propias fuerzas de seguridad maten de forma arbitraria. La privación de la vida por las autoridades del Estado es una cuestión de suma gravedad. Por consiguiente, la ley debe controlar y limitar

estrictamente las circunstancias en que dichas autoridades pueden privar de la vida a una persona.

(...)

5. Además, el Comité ha observado que el derecho a la vida ha sido con mucha frecuencia interpretado en forma excesivamente restrictiva. La expresión “el derecho a la vida es inherente a la persona humana” no puede entenderse de manera restrictiva y la protección de este derecho exige que los Estados adopten medidas positivas. A este respecto, el Comité considera que sería oportuno que los Estados Partes tomaran todas las medidas posibles para disminuir la mortalidad infantil y aumentar la esperanza de vida, en especial adoptando medidas para eliminar la malnutrición y las epidemias.

(...)

Convención sobre los Derechos del Niño (1989)

Artículo 6

1. Los Estados Partes reconocen que todo niño tiene el derecho intrínseco a la vida.
2. Los Estados Partes garantizarán en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño.

Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares

Artículo 9

El derecho a la vida de los trabajadores migratorios y sus familiares estará protegido por ley.

Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (2006)

Artículo 10. Derecho a la vida

Los Estados Partes reafirman el derecho inherente a la vida de todos los seres humanos y adoptarán todas las medidas necesarias para garantizar el goce efectivo de ese derecho por las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con las demás.

B. Sistema Interamericano

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948)

Artículo I. Derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad e integridad de la persona.

Todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.

Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969)

Artículo 4. Derecho a la vida

I. Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente.

(...)

Convención Americana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer. “Convención de Belém Do Pará” (1989)

Artículo 4

Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros:

a) el derecho a que se respete su vida; (...)

Otros Instrumentos en relación al derecho a la vida en el contexto de la protesta social

Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, A/HRC/26/36, 1 de abril de 2014.

Resumen

En el informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, presentado al Consejo de Derechos Humanos de conformidad con su resolución 17/5, se

analiza la protección del derecho a la vida durante las operaciones de mantenimiento del orden y se argumenta la necesidad de llevar a cabo una acción coordinada para armonizar con las normas internacionales la legislación nacional sobre el uso de la fuerza por la policía, especialmente cuando tiene consecuencias letales.

(...)

II. La protección del derecho a la vida en las operaciones de mantenimiento del orden: la necesidad de reformar la legislación nacional

A. Antecedentes y fundamento

22. Los agentes del orden desempeñan en todo el mundo una importante función en relación con la protección de la sociedad frente a la violencia, el cumplimiento de las medidas adoptadas por la administración de justicia y la salvaguardia de los derechos de las personas. (En aras de la brevedad, en el presente informe también nos referiremos a los agentes del orden como “la policía”, si bien la expresión “funcionarios encargados de hacer cumplir la ley” o “agentes del orden” incluye a todos los agentes de la ley que ejercen funciones de policía, especialmente las facultades de arresto o detención, incluidos los miembros de las fuerzas militares que ejercen dichas funciones). A menudo desempeñan su labor en circunstancias difíciles y peligrosas, y en algunos casos no pueden cumplir su cometido sin recurrir a la fuerza. El Estado moderno tiene que hacer frente a diversos desafíos y no puede funcionar sin la policía. El sistema de derechos humanos tampoco puede funcionar eficazmente por sí mismo sin la policía y, en ocasiones, sin el uso de la fuerza.

23. Evidentemente, el poder conlleva responsabilidades. Las amplias facultades conferidas a la policía se prestan al abuso en cualquier sociedad, y redundan en interés de todos que dichas facultades estén sujetas a vigilancia constante. Para funcionar correctamente, la policía necesita directrices adecuadas sobre el uso de la fuerza y mecanismos de rendición de cuentas apropiados.

24. No menos de 1 de cada 25 muertes violentas que se producen en el mundo pueden deberse a actuaciones de la policía, que en algunos casos entran dentro de los límites de la ley pero en otros no. Se calcula que en 2011 los agentes del orden causaron 21.000 muertes (de total estimado de 526.000 muertes violentas). Además, son frecuentes las denuncias de impunidad en casos de muertes de personas a manos de la policía.

25. En ocasiones, los homicidios injustificados cometidos por los agentes del orden entrañan un uso de la fuerza que nadie consideraría lícito con arreglo al derecho internacional ni con

arreglo al derecho interno, como en el caso de las ejecuciones que realizan ciertas brigadas por motivos políticos y las ejecuciones extrajudiciales. En el presente informe no se analizan esos casos, sino aquellos en los que se admite ampliamente que la policía puede recurrir a la fuerza en cierta medida, aunque la legislación interna sea más laxa que la internacional en cuanto al uso de la fuerza, así como aquellos en los que la legislación interna no prevé el establecimiento de mecanismos apropiados de rendición de cuentas.

26. Este asunto resulta importante por diversos motivos. Una de las responsabilidades fundamentales del Estado es la de proteger la vida, y la violación de este derecho por los propios agentes estatales representa un incumplimiento particularmente grave de su deber, que suscita dudas en cuanto a que dichos agentes puedan evitar de manera eficaz que otros cometan violaciones. Por consiguiente, el primer paso para salvaguardar el derecho a la vida consiste en establecer un marco jurídico adecuado para el uso de la fuerza por la policía, en el cual se establezcan las condiciones que justifiquen el uso de la fuerza en nombre del Estado y se prevea un sistema de depuración de responsabilidades para los casos en que se traspasen esos límites.

27. Sin embargo, cuando la policía recurre a la fuerza, no solo entran en juego las violaciones del derecho a la vida. Las facultades ilimitadas y no controladas de la policía resultan intimidatorias y representan un obstáculo para quienes desean ejercer otros derechos y libertades. La laxitud en cuanto al uso de la fuerza por la policía suele ser característica de regímenes autoritarios en los que impera la ley del más fuerte. Hoy en día se reconoce ampliamente que, como parte de una práctica policial democrática, los agentes del orden deben rendir cuentas ante la población. Son ciudadanos uniformados, que desempeñan una función en nombre de otros ciudadanos y, por consiguiente, sus facultades deben estar limitadas.

28. Ante el aumento de la prevalencia de las manifestaciones como método de participación política y social, resulta especialmente importante determinar si existen límites adecuados a las facultades de la policía. Cuando la forma en que se gestionan las manifestaciones conduce a una intensificación de la violencia ejercida por todas las partes, se pierden vidas innecesariamente en todos los bandos de la contienda, incluido el de la policía. Si no se controlan adecuadamente las facultades de la policía, las libertades políticas y de otro tipo pueden verse amenazadas y puede llegar a peligrar la seguridad del Estado.

29. La pertinencia de la legislación interna en este contexto reside concretamente en el hecho de que las leyes de cada Estado constituyen la primera línea de defensa para la protección del derecho a la vida y, en muchos casos, en la práctica también la última, habida cuenta del carácter irreversible de la violación de ese derecho. La legislación nacional y local

contribuye en gran medida a conformar la percepción tanto por los agentes del orden como por la población del alcance de las facultades de la policía, y a establecer las condiciones para la rendición de cuentas. Así pues, resulta esencial velar por que la legislación interna de todos los países se adecue a las normas internacionales. No se puede esperar a que surjan tensiones para hacerlo.

30. Naturalmente eso no significa que la protección del derecho a la vida esté garantizada una vez se hayan establecido en el cuerpo legal las leyes internas adecuadas. En muchos casos estas disposiciones no se llevan a la práctica. No obstante, el presente informe no se centra en la aplicación, sino que se circunscribe a un elemento necesario, si bien insuficiente, para la protección del derecho a la vida: la cuestión de si existe legislación interna adecuada sobre el uso de la fuerza. El informe tiene por objeto, en particular, presentar formas de contribuir a la reforma legislativa en los Estados que menos se adecuan a las normas internacionales como primer paso hacia una mayor protección mundial del derecho a la vida.

31. Si bien durante las últimas décadas muchos Estados han modificado su legislación para acercarla más a las reglas y normas internacionales, en otros Estados las leyes vigentes hoy en día se remontan (formal o conceptualmente) a la época anterior a los derechos humanos, en particular a los tiempos coloniales, o forman parte del legado de antiguos regímenes dictatoriales.

32. Además, algunos de los avances conseguidos corren el riesgo de ser anulados. Por ejemplo, en el Perú, una ley de enero de 2014 prevé la exención de la responsabilidad penal para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que causen lesiones o muertes durante el desempeño de sus funciones utilizando armas o cualquier otro medio. En Kenya podría revocarse una ley que incorpora la mayoría de las obligaciones internacionales. La amenaza del terrorismo, en particular, se utiliza para legitimar vulneraciones de gran alcance de las libertades civiles durante las manifestaciones. Existe también el peligro de que leyes como la recientemente aprobada por Honduras para permitir al Estado derribar aviones civiles puedan justificar violaciones del derecho a la vida, por ejemplo bajo el pretexto de la lucha contra la droga.

33. En el presente informe, tomando como base informes anteriores en los que se analizaron algunas de las mismas cuestiones, se argumenta la necesidad de realizar periódicamente reformas legislativas en Estados de todo el mundo para armonizar la legislación interna sobre el uso de la fuerza con el derecho internacional.

34. El Relator Especial tiene previsto seguir tratando esta cuestión durante el resto de su mandato, y desea manifestar su voluntad de proporcionar o disponer asistencia para los Estados que quieran avanzar en este ámbito.

B. Metodología, limitaciones y fuentes

35. Para los propósitos del presente informe, se ha analizado la legislación de 146 países. En septiembre de 2013, el Relator Especial envió una nota verbal a todas las misiones permanentes de los Estados Miembros de las Naciones Unidas con representación en Ginebra, en la que les comunicaba la elaboración del informe y les solicitaba que, a fin de velar por que sus legislaciones internas estuvieran representadas con exactitud, le proporcionaran copias de sus leyes nacionales sobre el uso de la fuerza. El Relator Especial desea expresar su agradecimiento a los 25 Estados que respondieron facilitándole sus leyes y, en muchos casos, también comentarios detallados, a saber, Alemania, la Argentina, Austria, Azerbaiyán, Chile, Chipre, Cuba, el Ecuador, España, Estonia, la Federación de Rusia, Georgia, Grecia, Guatemala, el Iraq, Irlanda, México, Mónaco, Noruega, el Pakistán, Qatar, la República Árabe Siria, Sri Lanka, Suecia y Suiza.

36. En el caso de los Estados que no han respondido, la legislación se obtuvo de fuentes de dominio público.

37. En el estudio se analiza únicamente la legislación y no otras fuentes de derecho como los precedentes jurídicos (que en algunos Estados constituyen una fuente de derecho) o los órdenes operacionales de la policía. Es posible que algunos de los elementos integrantes de un sistema global de regulación del uso de la fuerza no se recojan en las disposiciones legislativas, pero podrían estar incluidos en otras partes del ordenamiento jurídico.

38. Cabe destacar que en el estudio tampoco se analiza la aplicación práctica de las leyes en cuestión. Esta es una tarea ingente a la que debería prestar mayor atención la comunidad internacional de investigadores, en particular los que residen en las sociedades correspondientes.

39. El estudio se centra únicamente en el uso de la fuerza en el contexto de las operaciones de mantenimiento del orden y no abarca el uso de la fuerza en el marco de las hostilidades durante los conflictos armados.

40. Las leyes que se consideraron para el presente estudio pueden consultarse en www.use-of-force.info. Este sitio web se mantendrá y será actualizado en el futuro. Se alienta a los Estados que todavía no han presentado sus leyes al Relator Especial, y a otras partes

interesadas, a que envíen sus leyes y el material adicional, incluidas nuevas leyes, fallos judiciales y órdenes operacionales, así como material de capacitación.

41. En el presente informe no se facilitan todos los nombres completos y referencias de las leyes citadas por motivos de espacio y porque lo que se pretende es exponer un ejemplo de una práctica más amplia en lugar de destacar la situación de Estados concretos.

C. El derecho a la vida

42. El derecho a la vida se describe a menudo como un derecho humano fundamental; un derecho sin el cual todos los demás derechos carecerían de sentido. Está reconocido en varios tratados internacionales y regionales ampliamente ratificados, así como en otros instrumentos. El artículo 6, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que “[e]l derecho a la vida es inherente a la persona humana [y] estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente”. El derecho a la vida también es una norma de derecho internacional consuetudinario y ha sido descrito como parte del *jus cogens*. Se ha elaborado una amplia jurisprudencia a todos los niveles sobre los límites del uso de la fuerza por los agentes del orden.

43. A nivel mundial, dos instrumentos principales de “derecho blando” establecen con cierto grado de detalle las condiciones en las que los agentes del orden pueden utilizar la fuerza y los requisitos de rendición de cuentas: el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (en adelante, el Código) y los Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de 1900 (en adelante, los Principios básicos). El Código viene acompañado de comentarios en los que se ofrece un análisis pormenorizado de sus artículos.

44. Estos dos instrumentos se han elaborado mediante un intenso diálogo entre funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y expertos en derechos humanos, y han sido aprobados por un gran número de Estados. Son ampliamente aceptados como expresiones autorizadas del derecho.

45. Estos instrumentos están disponibles en los seis idiomas de las Naciones Unidas y también en otros. Al mismo tiempo, es motivo de preocupación que grupos importantes no parezcan conocerlos (por ejemplo, los libros de texto sobre el “uso de la fuerza policial” no los citan).

46. El derecho a la vida tiene dos componentes. El primero, material, es que todas las personas tienen derecho a no ser privadas arbitrariamente de la vida: impone ciertos límites

al uso de la fuerza. El segundo componente, de carácter más procesal, es la necesidad de realizar una investigación adecuada y de rendir cuentas en caso de que haya motivos para creer que se ha privado arbitrariamente de la vida a alguien.

47. Al igual que con los otros derechos, se exige a los Estados que respeten y protejan el derecho a la vida. Esto, a tenor de lo dispuesto en el artículo 6, párrafo I, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, incluye el deber de proteger ese derecho “por la ley”. La policía de todas las sociedades se enfrentará en algún momento a una situación en la que tendrá que decidir si usa la fuerza y, en tal caso, en qué medida. Por ello, los Estados tienen la obligación de aprobar un marco jurídico nacional adecuado para el uso de la fuerza por agentes de la policía y, aquellos que no lo hagan, incumplen sus obligaciones internacionales.

48. Según el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas:

Los Estados Partes no solo deben tomar medidas para evitar y castigar los actos criminales que entrañen la privación de la vida, sino también evitar que sus propias fuerzas de seguridad maten de forma arbitraria. La privación de la vida por las autoridades del Estado es una cuestión de suma gravedad. Por consiguiente, la ley debe controlar y limitar estrictamente las circunstancias en que dichas autoridades pueden privar de la vida a una persona.

49. En el caso *Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (24 de octubre de 2012) sostuvo que el Estado dominicano había incumplido su obligación de proteger el derecho a la vida porque no había aprobado unas disposiciones jurídicas apropiadas sobre el uso de la fuerza. Se ordenó al Estado que, dentro de un plazo razonable, adaptara su legislación nacional e incorpore las normas internacionales sobre el uso de la fuerza por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

50. Los Principios básicos disponen que “[l]os gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley adoptarán y aplicarán normas y reglamentaciones sobre el empleo de la fuerza y armas de fuego contra personas por parte de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley” y adoptarán las medidas necesarias para que “en la legislación se castigue como delito el empleo arbitrario o abusivo de la fuerza o de armas de fuego por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley” .

51. También se exige a los Estados que tomen las precauciones razonables para evitar la pérdida de vidas siempre que así se disponga en la legislación primaria o secundaria. Esto implica crear las debidas estructuras de mando y control; impartir formación adecuada

sobre el uso de la fuerza a los agentes del orden, incluidas las técnicas menos letales; cuando sea posible, exigir la emisión de una advertencia clara antes de emplear la fuerza; y velar por que se preste asistencia médica. En el caso específico de las manifestaciones, probablemente también conlleve la adhesión a normas sobre la facilitación y el control de las manifestaciones para evitar que las situaciones inestables se descontrolen.

52. De conformidad con los Principios básicos, los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley “establecerán una serie de métodos lo más amplia posible y dotarán a los funcionarios correspondientes de distintos tipos de armas y municiones de modo que puedan hacer un uso diferenciado de la fuerza y de las armas de fuego. (...) Con el mismo objetivo, también debería permitirse que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley cuenten con equipo autoprotector”. Así pues, no se trata simplemente de que esos equipos deberían usarse si están disponibles (a medida que se necesiten por las circunstancias), sino que estarán disponibles desde el comienzo. Asimismo, los Estados también procurarán que “todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley reciban capacitación en el empleo de la fuerza y sean examinados de conformidad con normas de evaluación adecuadas”.

53. Cada vez es mayor el conocimiento de que se dispone sobre la forma de gestionar la conducta de las masas de manera tal que se pueda reducir la tensión, en vez de intensificarla, y los mandos de las fuerzas del orden han de velar por que se utilice este conocimiento en la planificación y la preparación de las reuniones de masas, así como en las actividades específicas de la policía durante ellas. Ignorar esta información y repetir errores del pasado con consecuencias mortales constituyen una vulneración del deber de proteger la vida, y cabría considerarlo un fallo de la responsabilidad del mando. En efecto, garantizar que la legislación nacional cumple con las normas internacionales sobre el uso de la fuerza (y, podría decirse, con las normas de derechos humanos en general) es una medida preventiva importante.

54. El derecho de los derechos humanos reconoce que, en situaciones excepcionales, los Estados podrán, dentro de los límites definidos, adoptar medidas que suspendan las obligaciones contraídas en virtud de los tratados internacionales de derechos humanos. Si bien es posible restringir o suspender ciertos derechos cuando surge una situación excepcional, el derecho a la vida es inderogable y debe respetarse, incluso durante tales situaciones.

I. Requisitos para el uso de la fuerza

55. Todas las personas tienen derecho a no ser privadas de su vida arbitrariamente, entendiéndose “arbitrariamente” por ilegalmente según las normas internacionales. Esto

implica que el derecho a la vida no es un derecho absoluto, ya que, en determinadas circunstancias, es posible quebrantarlo legítimamente, pero las limitaciones a este derecho son excepcionales y deben cumplir ciertas normas. Corresponde a aquellos que alegan que se justificaba que quitaran la vida a alguien (en este caso, el Estado) demostrar que lo hicieron dentro de esos límites. Toda privación de la vida debe cumplir cada uno de los siguientes requisitos, los cuales, juntos, forman el conjunto completo o integral de condiciones que debería establecer el ordenamiento jurídico nacional. Si no se cumple alguno de estos requisitos, la privación de la vida se considerará arbitraria.

a) Fundamento jurídico suficiente

56. En primer lugar, para que el uso de la fuerza letal no se considere arbitrario, deberá existir un fundamento jurídico suficiente. Este requisito se incumple si se emplea la fuerza letal sin que lo autorice la legislación nacional o si su empleo se basa en una legislación nacional que no se ajusta a la normativa internacional.

57. Las leyes en cuestión deberán publicarse y ponerse a disposición del público.

b) Objetivo legítimo

58. Únicamente es posible limitar derechos -y también utilizar la fuerza- en caso de que se persiga un objetivo legítimo. Como se analizará a continuación, el único objetivo que puede considerarse legítimo en caso de empleo de la fuerza letal es salvar la vida de una persona o proteger a una persona de lesiones graves.

c) Necesidad

59. El uso de la fuerza únicamente puede ser necesario cuando se persigue un objetivo legítimo. La cuestión es determinar si, para empezar, se debería usar la fuerza y, en tal caso, en qué medida. Esto significa que la fuerza debería utilizarse como último recurso (de ser posible, se deberían utilizar medidas tales como la persuasión y la advertencia), y, en caso necesario, se debería hacer un uso gradual de la fuerza (la mínima necesaria). Asimismo, solo se podrá emplear en respuesta a una amenaza inminente o inmediata (una cuestión de segundos, no de horas) .

60. Se considera que, en el caso de la fuerza letal, la necesidad tiene tres componentes. La necesidad cualitativa se refiere a que el uso de la fuerza potencialmente letal (por ejemplo, mediante un arma de fuego) es inevitable para lograr el objetivo. Se entiende por necesidad cuantitativa que la cantidad de fuerza utilizada no excede de la necesaria para lograr el

objetivo. La necesidad temporal significa que el uso de la fuerza debe emplearse contra una persona que represente una amenaza inmediata. En el contexto del uso de fuerza letal (o potencialmente letal), es imperativo que exista necesidad absoluta.

61. El principio 4 establece que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley utilizarán en la medida de lo posible medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza y de armas de fuego. Cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto, la necesidad requiere que el nivel de fuerza utilizado aumente lo más gradualmente posible.

62. Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley deberán “[establecer] una serie de métodos lo más amplia posible y [dotar] a los funcionarios (...) de distintos tipos de armas y municiones de modo que puedan hacer un uso diferenciado de la fuerza y de las armas de fuego. Entre estas armas deberían figurar armas incapacitantes no letales para emplearlas cuando fuera apropiado”.

c) Prevención/precaución

63. Cabe añadir el requisito, con frecuencia ignorado, de la prevención y la precaución. A menudo, cuando se presenta la circunstancia en la que se considera la posibilidad de utilizar la fuerza, ya es demasiado tarde para remediar la situación. En cambio, para salvar vidas, se deberían tomar todas las medidas preventivas posibles para evitar llegar a la circunstancia en la que se ha de decidir si disparar o no, o para garantizar que se han tomado todas las medidas posibles para que, en caso de que eso ocurra, el daño sea el menor posible.

64. Si, en un contexto así, no se toman las precauciones adecuadas, se considerará que se ha vulnerado el derecho a la vida. Por ejemplo, en el caso *McCann y otros c. el Reino Unido*, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (demanda N° 18984/91, de 27 de septiembre de 1995) sostuvo que el uso de la fuerza letal de los soldados que, erróneamente pero de buena fe, habían creído que un grupo de terroristas estaba a punto de provocar una explosión no violaba el derecho a la vida, pero la falta de control y de organización de la operación en su conjunto sí que lo había quebrantado.

d) Proporcionalidad

65. El uso de la fuerza letal también debe cumplir el requisito de la proporcionalidad. En términos generales, cuando se limita un derecho, la proporcionalidad requiere que se compare el bien que se hace con la amenaza planteada. El interés perjudicado por el uso de la fuerza se compara con el interés protegido; cuando se emplea la fuerza, ya sea letal

o no, se aplica la misma norma. Los Principios básicos establecen que “[c]uando el empleo de las armas de fuego sea inevitable, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (...) [e]jercerán moderación y actuarán en proporción a la gravedad del delito y al objetivo legítimo que se persiga”.

66. La proporcionalidad determina el grado máximo de la fuerza que se puede emplear para lograr un objetivo legítimo concreto. Así pues, determina en qué punto debe interrumpirse la intensificación de la fuerza. Si se representa la necesidad con una escala, la proporcionalidad es la medida que determina cuán lejos se puede llegar en la escala de fuerza. La fuerza utilizada no debería superar ese límite, incluso si, por lo demás, pudiese considerarse “necesario” lograr el objetivo legítimo.

67. En el caso de la fuerza (potencialmente) letal, entran en juego consideraciones especiales. En el contexto de ese uso de la fuerza, el requisito de la proporcionalidad solo puede cumplirse si la fuerza se emplea para salvar una vida o la integridad física. Por tanto, en el caso de la fuerza letal no se necesita una proporcionalidad ordinaria, sino estricta.

68. En virtud del artículo 3 del Código, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán “usar la fuerza solo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas”. El comentario explica con más detalle que “[d]eberá hacerse todo lo posible por excluir el uso de armas de fuego, especialmente contra niños. En general, no deberán emplearse armas de fuego excepto cuando un presunto delincuente ofrezca resistencia armada o ponga en peligro, de algún otro modo, la vida de otras personas y no pueda reducirse o detenerse al presunto delincuente aplicando medidas menos extremas”.

69. El principio básico 9, a diferencia de las disposiciones anteriores, no utiliza el término “fuerza y armas de fuego”, sino que simplemente se refiere al uso de armas de fuego. Fija un límite más alto para el uso de armas de fuego que para el uso de la fuerza en general y establece que “[l]os 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 (...) y solo en caso de que resulten insuficientes medidas menos extremas para lograr dichos objetivos. En cualquier caso, solo se podrá hacer uso intencional de armas letales cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida”.

70. El principio 9 es una clara afirmación del principio de la proporcionalidad: todos los usos de las armas de fuego contra personas deberían considerarse letales o potencialmente letales. La primera parte de dicho principio establece que solo se podrá usar fuerza potencialmente

letal para evitar una amenaza potencialmente letal o un riesgo de proporciones igual de graves (por ejemplo, en defensa propia en caso de violación violenta). La segunda parte aborda el uso letal intencional de la fuerza, que, en cualquier caso, solo se podrá emplear cuando sea inevitable para proteger una vida. Lo que se denominará principio de “protección de la vida” -se podrá cobrar intencionalmente una vida solo para salvar otra- puede considerarse el eje rector de la protección del derecho a la vida.

71. La interpretación del ámbito de aplicación del principio 9 que dicta el sentido común sugiere que debería abarcar a todas las armas que están diseñadas para ser letales y que probablemente lo serán, lo que incluye las armas pesadas tales como bombas y misiles (drones), cuyo uso constituye un uso letal intencional de la fuerza.

72. El principio de “protección de la vida” exige que no se utilice intencionalmente la fuerza letal solo para proteger el orden público u otros intereses similares (por ejemplo, no se podrá usar solo para reprimir protestas, detener a un sospechoso de un delito o salvaguardar otros intereses tales como una propiedad). El objetivo principal debe ser salvar una vida. En la práctica, esto significa que solo la protección de la vida puede cumplir el requisito de la proporcionalidad cuando se utiliza una fuerza letal intencionalmente, y solo la protección de la vida puede ser un objetivo legítimo para usar dicha fuerza. No se podrá matar a un ladrón que está huyendo y no supone un peligro inmediato, aunque ello suponga que se escape.

73. He aquí donde estriban las diferencias fundamentales entre la orientación general del derecho internacional y muchos sistemas nacionales de derechos humanos. Mientras que el derecho internacional apunta principalmente a proteger la vida y la integridad física, algunos ordenamientos jurídicos nacionales atribuyen la máxima prioridad a la protección del orden público. El hecho de establecer un límite para el uso de la fuerza letal en caso de violaciones del orden público y de no cuestionar, además, si existe un peligro real entraña riesgos graves para la vida y para una sociedad basada en los derechos humanos. El problema consiste en adaptar las generalizaciones categóricas de algunos ordenamientos nacionales a los requisitos dimanantes de las normas internacionales, los cuales están más basados en principios.

e) No discriminación

74. En ocasiones, la policía ejerce niveles más elevados de violencia contra determinados grupos de personas sobre la base de la institucionalización del racismo o de la discriminación étnica. La discriminación por estos y otros motivos también repercute en las pautas de rendición de cuentas. Por el contrario, los Estados deben adoptar una actitud tanto reactiva como dinámica, que cuente con todos los medios disponibles, para luchar contra la violencia

por motivos raciales y otros tipos de violencia similar en el marco de las operaciones policiales.

f) Disposiciones especiales sobre las manifestaciones

75. Por lo general, se acepta que corresponde a la policía facilitar las protestas pacíficas y, de ser necesario, controlarlas. Además de las disposiciones generales citadas anteriormente, tres principios de los Principios básicos versan específicamente sobre la actuación en caso de reuniones. En caso de reuniones lícitas y pacíficas, no podrá utilizarse la fuerza. Si hay razones fundadas para poner fin a una reunión ilícita pero no violenta, solo podrá usarse la mínima fuerza necesaria. Claramente no procede el uso de la fuerza letal. El mero hecho de que algunos integrantes de una multitud que protesta sean violentos no convierte a la manifestación en su conjunto en una reunión no pacífica. En caso de reuniones violentas (que sean a la vez ilícitas y no pacíficas), también se deberá emplear la mínima fuerza posible y solo se podrán utilizar armas de fuego de conformidad con el principio 9. No está permitido disparar indiscriminadamente a la multitud.

g) Disposiciones especiales sobre las personas bajo custodia o detenidas

76. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en sus relaciones con las personas bajo custodia o detenidas, no emplearán armas de fuego, salvo en defensa propia o en defensa de terceros “cuando haya peligro inminente de muerte o lesiones graves, o cuando sea estrictamente necesario para impedir la fuga de una persona sometida a custodia o detención que presente el peligro a que se refiere el principio 9”.

h) Requisitos después del uso de la fuerza

77. Además de la necesidad de que se rindan cuentas, las personas heridas tras el uso de la fuerza o de armas de fuego por los agentes del orden deberán recibir atención médica, y se deberá notificar lo sucedido a la menor brevedad posible a los parientes o amigos íntimos de las personas heridas o afectadas. El Código y los Principios básicos disponen que deberá establecerse procedimientos eficaces de presentación de informes y recursos para tratar los casos en que se haya producido un posible uso de la fuerza ilícito.

2. Rendición de cuentas

78. El componente procesal del derecho a la vida exige que los Estados investiguen las muertes presuntamente ilegales o arbitrarias. En virtud del artículo 2.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los Estados se comprometen a “garantizar que toda persona

cuyos derechos o libertades [...] hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales”. Los Estados Partes deben garantizar que todas las personas tengan derecho a un recurso efectivo, que será determinado por las autoridades competentes, y estas velarán por que se cumpla toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

79. El hecho de que los Estados no investiguen debidamente los casos de muerte de resultas del empleo de la fuerza es en sí mismo una violación del derecho a la vida. A veces hay “numerosos casos de violaciones del derecho a la vida imputables al Estado por la falta de una investigación efectiva, incluso cuando de las pruebas no pudiera deducirse que las muertes fueran claramente atribuibles al Estado”.

80. Los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos también han reconocido la obligación de los Estados, cuando una muerte se debe al uso de la fuerza, como un elemento del derecho a la vida. Se entiende que la expresión “investigaciones completas e imparciales” abarca los aspectos siguientes: la puesta en marcha de una investigación oficial por el Estado; la independencia frente a las personas implicadas; la capacidad de determinar si la fuerza estaba justificada en las circunstancias en que se empleó; el requisito de un nivel de prontitud y celeridad razonable; y cierto grado de escrutinio público.

81. Para facilitar la investigación, la rendición de cuentas y la reparación respecto de las víctimas, es preciso adoptar medidas importantes como las siguientes: los Estados tienen la obligación de establecer un sistema de presentación de informes siempre que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley recurran al empleo de armas de fuego; las investigaciones también deben tratar de determinar la responsabilidad de los mandos; y cuando al emplear la fuerza o armas de fuego los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley ocasionen lesiones o muerte, estos comunicarán el hecho inmediatamente a sus superiores.

82. Ese marco debe prever sanciones penales, administrativas y disciplinarias. La responsabilidad penal debe abarcar la de los mandos o superiores. La existencia general de leyes no basta para garantizar la rendición de cuentas de los funcionarios del Estado; es preciso adoptar medidas especiales para garantizar que las autoridades se responsabilicen de esos hechos. Muchos Estados carecen de tales mecanismos.

83. La utilización de un recurso efectivo está supeditada a la realización de una investigación efectiva. La Asamblea General ha establecido la obligación de todos los Estados “de llevar a cabo investigaciones completas e imparciales [...], de identificar y enjuiciar a los responsables [...] y de adoptar todas las medidas que sean necesarias [...] para acabar con la impunidad

[...]”.

84. La vigilancia independiente y externa de la policía es una buena práctica. Sin embargo, no basta con establecer un órgano de supervisión externa. Un órgano de vigilancia externa efectiva de la policía requiere en la medida necesaria atribuciones, recursos, independencia, transparencia e información, apoyo comunitario y político y participación de la sociedad civil. Además, también se precisa un alto grado de transparencia para garantizar los buenos resultados a largo plazo del órgano de supervisión.

85. Los Principios básicos establecen que los gobiernos asegurarán que se establezca un procedimiento de revisión eficaz y que las personas afectadas por el empleo de la fuerza y de armas de fuego o sus representantes legales tendrán acceso a un proceso independiente, incluido un proceso judicial.

D. Legislación nacional sobre el empleo de la fuerza letal por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley

I. Requisitos para el uso de la fuerza

a) Fundamento jurídico suficiente

86. Como cuestión de preocupación general, el análisis de las leyes examinadas para el presente informe pone de manifiesto que algunos Estados permiten de forma expresa el empleo de la fuerza letal en contravención de las normas internacionales o establecen disposiciones tan laxas que el resultado viene a ser el mismo. A menudo los dos requisitos de la necesidad y la proporcionalidad se presentan de manera demasiado endeble o también pueden faltar alguno de ellos o ambos.

b) Necesidad

87. Para empezar con un aspecto positivo, cabe señalar que algunas leyes nacionales contienen requisitos claros sobre la necesidad y la proporcionalidad en las disposiciones relativas al empleo de la fuerza. Por ejemplo, “[l]os agentes de policía siempre tratarán de recurrir a medios no violentos en primer lugar y solo emplearán la fuerza cuando los medios no violentos sean ineficaces o no garanticen el logro del resultado previsto”.

88. La legislación de algunos países establece que deberá emplearse “una fuerza no superior a la que la situación exija” o “la menor fuerza necesaria”. Como expresión del requisito de la necesidad, esto no plantea ningún problema pero, si no se acompañan de disposiciones

relativas a la proporcionalidad, esas disposiciones establecen un límite demasiado bajo, lo que permitirá que se dispare con aparente impunidad a un infractor que huye sin representar un peligro inmediato.

89. Las disposiciones que regulan el uso de la fuerza en muchos de los Estados examinados al elaborar el presente informe son vagas e imprecisas. Expresiones como “el uso de todos los medios razonables necesarios”, “hacer todo lo necesario” y “utilizar los medios que sean necesarios para proceder a la detención” se utilizan con frecuencia como norma para el empleo de la fuerza. Ese tipo de disposiciones, si no se acotan acompañándolas de los requisitos de la proporcionalidad y la necesidad, otorgan a los agentes del orden una discreción amplia e incontrolada sin ningún tipo de garantías complementarias. La amplia discrecionalidad de los agentes del orden impide una rendición de cuentas efectiva.

90. Otro motivo de preocupación se refiere a los Estados que permiten que los agentes del orden, tras varios intentos fallidos de dispersar una reunión, “empleen la fuerza militar” para hacerlo.

91. Entre los países que prevén advertencias previas, muchos prescriben dos (o tres) avisos antes de recurrir a la fuerza. Sin embargo, algunos países establecen que, una vez que se haya advertido a los asistentes a una reunión de que han de dispersarse, si la advertencia se desoye, los agentes del orden podrán proceder sumariamente a hacerlo por la fuerza. Algunos Estados tienen disposiciones detalladas en las órdenes operativas de la policía sobre las medidas que se deben adoptar antes de permitir la dispersión de una reunión, como avisar adecuadamente de la intención de dispersarla y hacer una nueva advertencia antes de proceder a ponerla en práctica. Algunos países también establecen que los avisos deben realizarse en dos o más idiomas que se entiendan mayoritariamente.

c) Proporcionalidad

92. Como se ha señalado antes, muchas leyes no reconocen en absoluto la proporcionalidad, pero otras sí contienen algún tipo de referencia al respecto. Por ejemplo, “[l]a fuerza empleada será proporcional al objetivo que deba alcanzarse, la gravedad de la infracción y la resistencia ofrecida por la persona contra la que es preciso utilizarla, y solo se aplicará en la medida necesaria, respetando las disposiciones de la ley y el reglamento”. Aunque ese ejemplo representa una exposición clara del requisito de la proporcionalidad para el empleo de la fuerza en general, no aborda -y por lo tanto deja abierto- el caso especial en el que la fuerza letal se utiliza y la proporcionalidad estricta es la norma. En algún lugar del ordenamiento jurídico -en la legislación, en los fallos judiciales o en otro instrumento- es preciso incorporar el principio de la “protección de la vida”.

93. En las leyes examinadas la atención a menudo se centra únicamente en los objetivos relacionados con el cumplimiento de la ley y no en si la persona en cuestión representa una amenaza. Las leyes nacionales de algunos Estados no establecen de manera expresa los requisitos de la necesidad y la proporcionalidad en el empleo de la fuerza por los agentes del orden. Por ejemplo, “[s]i después de dar la orden correspondiente la reunión no se dispersa [...] [los agentes de policía] podrán proceder a hacerlo por la fuerza”. Esas leyes siguen aplicando en gran medida el modelo colonial. En un ejemplo llamativo en que solo se hace hincapié en el orden público, una disposición permite a los agentes de policía utilizar la fuerza que sea necesaria para impedir que los participantes en una manifestación atraviesen una barrera (levantada por la policía), “incluso mediante el empleo de armas letales”.

94. Si bien en la mayoría de los países examinados existe una disposición general que regula el uso de la fuerza por cualquier medio, algunos países cuentan con normas específicas sobre el empleo de las armas de fuego, lo que constituye una buena práctica. Algunas de esas leyes nacionales están en conformidad con los principios internacionales sobre el empleo de la fuerza letal. Por ejemplo, “[e]l uso de armas de fuego solo se permitirá cuando sea estrictamente necesario para preservar la vida humana” y “[l]as armas de fuego solo podrán utilizarse para salvar o proteger la vida del agente o de otra persona y en defensa propia o en defensa de otra persona contra una amenaza inminente para la vida o una amenaza de lesiones graves”. Sin embargo, en otros países el umbral fijado es muy bajo. La disposición siguiente es un ejemplo de ello: “La policía podrá emplear armas cuando estén en juego el orden público o la seguridad”.

95. En el contexto de una detención o una fuga, el uso de la fuerza a menudo está determinado únicamente por el delito cometido por el presunto infractor. He aquí un ejemplo de disposición típica al respecto: en la prevención de delitos como el robo, el allanamiento de morada y los delitos contra natura en que se fuerce a alguien, “se podrá justificar cualquier fuerza o daño necesarios, e incluso, en los casos de extrema necesidad, la muerte”. En otros casos, como en los delitos tipificados como graves y el secuestro, se permite el uso de la fuerza letal para efectuar un arresto o impedir una fuga. Algunos países autorizan el empleo de la fuerza letal en función de la sanción prevista para el presunto delito: en general, cuando se impone la cadena perpetua o una pena de prisión igual o superior a diez años, pero este no es un indicador fiable de la peligrosidad del infractor.

96. De forma análoga, algunos Estados permiten el uso de armas de fuego contra los presos o los condenados sospechosos de intentos de fuga, sin salvaguardias complementarias. En algunos Estados examinados al elaborar el presente informe se permite el empleo de la fuerza letal para proteger la propiedad.

2. Disposiciones relativas a la rendición de cuentas

97. Las leyes de algunos Estados prevén procedimientos de rendición de cuentas de amplio alcance. Sin embargo, en muchos otros no existen disposiciones de ese tipo, aunque no se puede excluir que en algunos casos haya disposiciones en la legislación secundaria sobre las denuncias de lesiones o de muerte o sobre el uso de armas de fuego.

98. No obstante, son motivo de especial preocupación las leyes que establecen expresamente la inmunidad de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que hayan empleado la fuerza. Esas leyes se refieren al uso de la fuerza por la policía en general o en determinadas circunstancias. A pesar de actuar al margen de la ley, se imponen a esos funcionarios condenas menores y, en ocasiones, gozan de plena inmunidad. A veces ello responde a la circunstancia de que actuaron de “buena fe”, pero a menudo hay una pérdida de jurisdicción general de los tribunales, sobre todo en el contexto de las reuniones.

99. La legislación de algunos Estados prevé que solo puedan interponerse acciones penales contra los agentes del orden, previa autorización de algún órgano del Estado.

100. En la práctica, la falta de un sistema adecuado de rendición de cuentas en relación con la violación del derecho a la vida da lugar a que los agentes de policía estén por encima de la ley. En efecto, se les otorga el poder discrecional de crear una situación peor que un “mini estado de excepción” en dos sentidos importantes: en un estado de excepción normal el derecho a la vida es inderogable y la declaración del estado de excepción está sujeta a limitaciones estrictas.

E. Armas menos letales

101. Los Principios básicos disponen que los Estados establecerán y emplearán las denominadas “armas incapacitantes no letales” cuando sea apropiado. Dada la relativa falta de información sobre los riesgos asociados a diversas armas cuando se redactaron los Principios básicos, no es de extrañar que ello se considere casi como un respaldo incondicional a lo que hoy día se conoce comúnmente en el contexto de la aplicación de la ley como “armas menos letales”. Los avances logrados requieren en la actualidad la adopción de un enfoque más matizado y analítico.

102. La creciente disponibilidad de diversas “armas menos letales” en los últimos decenios ha supuesto un avance importante en la aplicación de la ley. Su disponibilidad puede contribuir a una mayor moderación en el uso de armas de fuego y permitir un uso graduado de la fuerza. Sin embargo, ello depende de las características de cada arma y del contexto en que se utilicen.

103. La fabricación y venta de una amplia variedad de “armas menos letales” se ha convertido en una verdadera industria en expansión. Las armas que se promueven en esta categoría presentan diversas características, mecanismos de lesión y riesgos asociados. Entre ellas figuran las armas químicas, las armas que provocan traumatismos causados por golpes, las armas que desprenden descargas eléctricas, las armas acústicas y las armas de energía dirigida.

104. El problema estriba en que en algunos casos las “armas menos letales” son, en realidad, letales y pueden provocar lesiones graves. Los riesgos dependerán del tipo de arma, del contexto en que se utilicen y de la vulnerabilidad de la víctima o las víctimas. Cuando las armas no pueden dirigirse a un individuo en concreto, también pueden afectar a transeúntes inocentes.

105. El creciente y en gran medida autorregulado mercado de las “armas menos letales” no puede ser el único que determine el control de la tecnología de las armas, en especial dado que puede conllevar un costo humano inaceptable. Es preciso establecer normas internacionales claras y adecuadas.

106. Es necesario elaborar directrices independientes sobre el desarrollo y el uso de esas tecnologías de las armas, más allá de las normas que puedan establecer las distintas fuerzas de policía o los diversos fabricantes. Del mismo modo, tal vez sea necesario fijar restricciones en relación con el comercio y la proliferación de esas armas a escala internacional. La capacitación de los agentes del orden en relación con el uso de las nuevas armas debe ser pertinente y periódica e incorporar una perspectiva de derechos humanos.

107. El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) ha señalado que el empleo de sustancias químicas tóxicas como armas para el mantenimiento del orden debería limitarse exclusivamente a los agentes de represión de disturbios, es decir, al “gas lacrimógeno”, y ha puesto de relieve los riesgos de emplear otros agentes químicos y las limitaciones estrictas del ordenamiento jurídico internacional en vigor. Su preocupación estriba en que el uso de algunas sustancias químicas tóxicas para el mantenimiento del orden entraña riesgos graves de muerte y discapacidad permanente para las personas expuestas a ellos, riesgos que socavan las disposiciones del derecho internacional que prohíben las armas químicas y que podrían, en última instancia, erosionar el consenso contra el uso de veneno como arma en los conflictos armados.

F. Oportunidades para acometer, alentar y apoyar la reforma de la legislación interna

108. Una gran diversidad de actores participan o pueden participar en un tipo de reforma legislativa como la expuesta en el presente documento. Es evidente que los Estados son los principales actores. Sin embargo, también hay muchos otros actores que pueden apoyar o alentar esos cambios. Entre ellos, las organizaciones no gubernamentales (ONG), representantes de instituciones universitarias, instituciones nacionales de derechos humanos (INDH) y órganos de supervisión de instrumentos de derechos humanos.

109. Al respecto, se pueden destacar algunas de las iniciativas e instancias existentes. El mandato del ACNUDH brinda la oportunidad de poder consultar a los Estados a fin de fomentar la reforma de la legislación nacional y promover la cooperación en los ámbitos multinacionales y regionales.

110. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) tiene asignada una función especial en la promoción del Código y los Principios básicos. Las oficinas exteriores de la UNODC trabajan con los Estados para propiciar la reforma legislativa y mayores posibilidades para acometerla. Los próximos congresos de las Naciones Unidas sobre el delito brindarán una excelente posibilidad para profundizar en esta materia. La Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal de las Naciones Unidas brinda la posibilidad de llevar a cabo nuevos trabajos, reformar la legislación interna y hacer un seguimiento o examen de la aplicación por los Estados del Código y los Principios básicos.

111. Entre las actividades que realiza, el CICR trabaja con gobiernos de todo el mundo para fomentar el respeto del derecho y la protección de las personas en los conflictos armados y en otras situaciones de violencia. La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa y la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos se ocupan de la educación y la formación de la policía, la policía de proximidad y las reformas estructurales. La Comisión Europea para la Democracia por el Derecho brinda asistencia a sus miembros en materia de derechos humanos y estado de derecho.

112. El Parlamento Panafricano puede adoptar modelos de leyes y llevar a cabo estudios encaminados a la armonización legislativa. La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos persigue crear sinergias con las instituciones nacionales de derechos humanos y las ONG con experiencia en el ámbito del mantenimiento del orden y los derechos humanos en África. La monografía sobre el derecho a la vida, dirigida por la Comisión Intergubernamental de Derechos Humanos de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental, brinda una buena oportunidad para la reforma. El mandato de la Comisión de Derecho Internacional de la Unión Africana también brinda oportunidades para acometer y apoyar la reforma de la legislación interna.

113. En muchos países del mundo se ha investigado muy poco la cuestión de la legislación y la práctica del uso de la fuerza (en muchos casos, en países donde esa actividad es más que necesaria). Esta debería ser una prioridad para los investigadores locales. Además, las facultades de derecho y otras instituciones similares de todo el mundo deben asegurarse de que el Código y los Principios básicos forman parte de sus planes de estudios.

114. Además, es preciso mejorar el conocimiento y la importancia del Código y los Principios básicos. Esta labor debe llevarse a cabo en general en el marco de los organismos encargados del orden público, los gobiernos, las universidades y la sociedad en su conjunto.

G. Conclusiones

115. Existen divergencias considerables y generalizadas entre las normas internacionales que regulan el uso de la fuerza letal por los agentes del orden y la rendición de cuentas y el derecho interno de muchos países.

116. Adecuar la legislación interna sobre el uso de la fuerza a las normas internacionales debe ser una de las máximas prioridades de los Estados y de la comunidad internacional.

117. Como punto de partida, debe preguntarse a todos los Estados si en el conjunto de su legislación se reconoce o no el principio de la protección de la vida.

H. Recomendaciones

I. A las Naciones Unidas

118. Los órganos de las Naciones Unidas que se ocupan de la supervisión de la observancia de los derechos humanos, incluidos los órganos creados en virtud de tratados, los procedimientos especiales y el Examen Periódico Universal, deben examinar detenidamente las leyes y las prácticas de los Estados. También deben examinarse minuciosamente los mecanismos de rendición de cuentas de los agentes del orden, tanto en la ley como en la práctica. El hecho de que un Estado no instaure un marco jurídico para regular el uso de la fuerza por los agentes del orden que se ajuste a las normas internacionales debe considerarse una violación del derecho a la vida misma.

119. El Comité de Derechos Humanos debe considerar la posibilidad de elaborar otra observación general sobre el derecho de la vida. El Consejo de Derechos Humanos debe considerar la posibilidad de designar un órgano de expertos para elaborar normas y directrices sobre la gama de armas menos mortíferas que permitan un uso diferenciado de la fuerza en consonancia con las reglas y normas internacionales.

120. Las Naciones Unidas deben colaborar con las iniciativas regionales y nacionales de derechos humanos, incluidos los medios académicos, como punto de partida para garantizar un mejor cumplimiento y conocimiento de las normas internacionales.

2. A los Estados

121. Cuando sea necesario, las leyes nacionales que regulan el uso de la fuerza por los agentes del orden deben adecuarse a las normas internacionales. Esas reformas no deben limitarse únicamente a la legislación y deben incorporar procedimientos operacionales e instrumentos de capacitación.

122. Debe examinarse adecuadamente la cuestión de determinar si se capacita adecuadamente a los agentes del orden y se les equipa para prevenir situaciones en las que pueda plantearse la necesidad del uso de la fuerza, en particular en relación con la supervisión de las reuniones públicas.

123. Debe prestarse una atención especial a los mecanismos eficaces e independientes de rendición de cuentas. Ello debe llevarse a cabo en consulta con las INDH o los defensores del pueblo y la sociedad civil.

124. Los Estados deben hacer pública su legislación en materia de uso de la fuerza.

125. Los Estados no deben utilizar las situaciones de emergencia ni las amenazas terroristas como pretexto para menoscabar el derecho a la vida, otorgando a los agentes del orden facultades ilimitadas en relación con el uso de la fuerza.

3. A los órganos regionales

126. El derecho a la vida debe ser una de las máximas prioridades de los sistemas regionales de derechos humanos. Los nuevos sistemas deben coordinarse con las Naciones Unidas y con otros sistemas regionales en esta materia.

127. Los órganos regionales deben colaborar con los órganos subregionales que tengan un conocimiento profundo de la legislación y la práctica de los Estados de la región, con miras a propiciar las necesarias reformas legales. Deben crearse alianzas para promover las reformas necesarias.

128. Los organismos regionales deben hacer un seguimiento de la legislación nacional sobre el uso de la fuerza y los mecanismos de rendición de cuentas y considerar la posibilidad de aprobar resoluciones sobre el fortalecimiento de esos mecanismos.

4. A las instituciones nacionales de derechos humanos

129. Las INDH deben priorizar la cuestión de la protección del derecho a la vida. En este contexto, deben determinar hasta qué punto la legislación nacional cumple con las normas internacionales y trabajar en pos de la reforma legislativa cuando resulte necesario.

5. A las ONG y la sociedad civil

130. Las ONG y la sociedad civil deben colaborar con los Estados en relación con la legislación aplicable y aprovechar todas las posibilidades que brinda el ámbito internacional (como los informes paralelos) para plantear los problemas con que tropieza el statu quo.

131. Los investigadores universitarios y de otra índole de todas las sociedades deben priorizar el estudio y la enseñanza de las normas sobre el uso de la fuerza.

6. A los donantes

132. La necesidad de adecuar el derecho interno a las normas internacionales debe ser una prioridad para los que proporcionan a los Estados asistencia financiera y de otro tipo.

(...)

Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas, 2011. Comisión Interamericana de Derechos Humanos

(...)

II. Obstáculos que enfrentan las defensoras y los defensores de derechos humanos

20. En el presente capítulo, la Comisión analizará las acciones más frecuentes y representativas de violaciones a los derechos humanos de las defensoras y defensores, así como algunas de las restricciones a la labor de defensa de los derechos humanos en la región. Tal como en el 2006, en este informe se han establecido los patrones por la naturaleza de los hechos perturbadores o violatorios y no por la fuente generadora de dichos hechos o el momento en que éstos se cometen¹¹⁷.

117. CIDH, *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*, párr. 139.

21. Una de las consecuencias más graves de los patrones que se identifican a continuación, es el mensaje intimidatorio que se envía a la sociedad en su conjunto y que la coloca en situación de indefensión. Estos actos están dirigidos a causar temor generalizado y por consiguiente, a desanimar a las demás defensoras y defensores de derechos humanos, así como a atemorizar y silenciar las denuncias, reclamos y reivindicaciones de las víctimas de derechos humanos, alimentando la impunidad e impidiendo la plena realización del Estado de Derecho y la democracia¹¹⁸.

A. Asesinatos, ejecuciones y desapariciones forzadas

22. Los asesinatos, las ejecuciones extrajudiciales y las desapariciones forzadas, constituyen uno de los más graves obstáculos para el ejercicio de la labor de promoción y protección de los derechos humanos¹¹⁹. En su informe de 2006, la CIDH observó que las y los defensores eran “víctimas frecuentes de violaciones al derecho a la vida”¹²⁰ y recomendó a los Estados “[a]doptar de manera urgente medidas para proteger la vida e integridad física de las defensoras y defensores de derechos humanos”¹²¹. A continuación, la CIDH se referirá a los estándares aplicables a la protección del derecho a la vida y su impacto en la actividad de defensa de los derechos humanos y, en un segundo término, dará seguimiento a la situación del hemisferio en relación con este obstáculo.

23. El derecho a la vida se encuentra protegido por los artículos I de la Declaración¹²² y 4 de la Convención Americana¹²³. Este derecho es “fundamental y básico para el ejercicio de cualquier otro derecho, incluyendo el derecho a defender los derechos humanos”¹²⁴. Tanto el derecho a la vida como el derecho a la integridad personal, constituyen los mínimos indispensables para el ejercicio de cualquier actividad¹²⁵, y, entre ellas, la de defensa de los derechos humanos.

118. *Ibidem*, párr. 140.

119. *Ibidem*, párr. 148.

120. *Ídem*.

121. *Ídem*, recomendación 6.

122. El artículo I de la Declaración Americana establece que “[t]odo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de la persona”.

123. El artículo 4º de la Convención establece: “Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente [...]”.

124. CIDH, *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*, párr. 42.

125. *Ibidem*, párr. 42. Ver también, Corte I.D.H., *Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala*. Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C No. 101, párr. 152.

24. La protección al derecho a la vida de las defensoras y los defensores, de conformidad con la obligación del Estado de garantizar los derechos humanos, implica no sólo obligaciones de carácter negativo sino también positivo. En este sentido, además de existir una prohibición absoluta de ejecuciones arbitrarias y desapariciones forzadas, los Estados se encuentran obligados a desarrollar acciones positivas que se traduzcan en la erradicación de ambientes incompatibles o peligrosos para la protección de los derechos humanos¹²⁶ y en el deber de generar las condiciones para eliminar las violaciones al derecho a la vida y la integridad personal por parte de agentes estatales o de particulares¹²⁷, de tal manera que las defensoras y los defensores puedan ejercer libremente sus actividades.

25. Los órganos del sistema interamericano han indicado que los ataques a la vida de las defensoras y los defensores de derechos humanos tienen un efecto multiplicador que va más allá de la afectación a la persona del defensor o defensora pues, cuando la agresión es cometida en represalia a su actividad, produce un efecto amedrentador que se extiende a quienes defienden causas similares¹²⁸. La Corte Interamericana ha indicado que el temor causado en virtud de los actos en contra de la vida, puede disminuir directamente las posibilidades de que defensoras y defensores “ejercen su derecho a defender los derechos humanos [...]”¹²⁹.

26. En el caso específico de quienes se encuentran organizados para defender y promover algún derecho humano, la CIDH y la Corte Interamericana han identificado una íntima relación entre el derecho a la vida y el ejercicio de la libertad de asociación, de tal manera que los actos contra la vida de un defensor o defensora pueden comportar adicionalmente la violación a la libertad de asociación cuando dichos actos fueren motivados en el ejercicio legítimo de dicha libertad de la víctima¹³⁰, es decir, en las actividades de defensa y promoción de los derechos humanos.

126. *Ibidem*, párr. 45. En sentido similar Corte I.D.H., *Caso Kawas Fernández Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009. Serie C No. 196, párr. 74.

127. La Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos de la ONU, Margaret Sekaggya, ha expresado su preocupación por los ataques continuos de que son objeto los defensores de los derechos humanos por parte de agentes no estatales. Por tal motivo ha decidido centrar uno de sus informes temáticos a la Asamblea General en la cuestión de las violaciones de los derechos humanos cometidas contra los defensores por agentes no estatales y sus consecuencias para el pleno goce de los derechos de los defensores. Cfr. Asamblea General de las Naciones Unidas, A/65/223, *Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos*, 4 de agosto de 2010.

128. CIDH, *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*, párr. 43; Corte I.D.H., *Caso Kawas Fernández Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009. Serie C No. 196, párr. 153; Corte I.D.H., *Caso Huilca Tecse Vs. Perú*. Sentencia 3 de marzo de 2005. Serie C No. 121, párr. 78.

129. Corte I.D.H., *Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C No. 192, párr. 96.

130. Corte I.D.H., *Caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C No. 213, párr. 172; Corte I.D.H., *Caso Kawas Fernández Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009. Serie C No. 196, párr. 150; CIDH, Informe N° 13/96, Caso 10.948 (El Salvador), 1° de marzo de 1996, párr. 25.

27. Así, el efecto amedrentador que tiene la vulneración del derecho a la vida en la actividad de defensores organizados para la defensa de una misma causa ha sido analizado desde la afectación que produce a la libertad de asociación¹³¹. Siguiendo esta línea, la Corte Interamericana ha considerado que “la ejecución de un líder sindical [...] no restringe sólo la libertad de asociación de un individuo, sino también el derecho y la libertad de determinado grupo a asociarse libremente, sin miedo o temor”¹³². Asimismo, la Corte estableció una violación al derecho de asociación en el caso de una defensora cuya muerte, a causa de su trabajo por la defensa del medio ambiente, “de manera evidente, resultó en una privación de su derecho a asociarse libremente” y, a la vez, provocó “un efecto amedrentador sobre las otras personas que se dedican a la defensa del medio ambiente [...] o se encuentran vinculadas a este tipo de causas”¹³³.

28. Para proteger la actividad de defensa de los derechos humanos, la Corte ha indicado una serie de obligaciones específicas que tienen íntima relación con el goce de varios derechos de defensores y defensoras y, particularmente, del derecho a la vida. Al respecto, la Corte ha establecido que “los Estados tienen el deber de facilitar los medios necesarios para que los defensores de derechos humanos realicen libremente sus actividades; protegerlos cuando son objeto de amenazas para evitar los atentados a su vida e integridad; abstenerse de imponer obstáculos que dificulten la realización de su labor, e investigar seria y eficazmente las violaciones cometidas en su contra, combatiendo la impunidad”¹³⁴.

29. La CIDH ha recibido información sobre ataques cometidos en contra de la vida de defensoras y defensores. Los asesinatos, ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas han ido en aumento en la región¹³⁵, en particular en aquellos países en donde se produjeron quiebres democráticos, persiste un conflicto armado interno, o hay un constante enfrentamiento con grupos del crimen organizado o sectores de gran poder económico, como lo son las empresas que lideran proyectos de las industrias extractivas.

131. Protegida por los artículos 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y XXII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

132. Corte I.D.H., *Caso Huilca Tecse Vs. Perú*. Sentencia 3 de marzo de 2005. Serie C No. 121, párr. 69. La CIDH ha considerado que la misma consecuencia se verifica para cualquier persona que defienda cualquier tipo de derecho o tema de derechos humanos. Cfr. CIDH, *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*, párr. 71.

133. Corte I.D.H., *Caso Kawas, Fernández Vs. Honduras*, Sentencia de 3 de abril de 2009. Serie C No. 196, párr. 153.

134. Corte I.D.H., *Caso Kawas Fernández Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009. Serie C No. 196, párr. 145.

135. CIDH, *Audiencia sobre la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos en las Américas*, 141º período ordinario de sesiones, 29 de marzo de 2011.

30. La información recibida indica que en numerosos Estados de la región persisten los ataques a la vida de defensoras y defensores, sin embargo, en algunos Estados la situación es de mayor preocupación. En este sentido, la CIDH ha recibido información preocupante sobre Brasil, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Venezuela, en donde los ataques a las defensoras y los defensores afectan seriamente el respeto a los derechos humanos¹³⁶.

31. Respecto a Brasil, la CIDH ha tenido conocimiento de que algunos de los asesinatos de defensoras y defensores de derechos humanos serían fruto de retaliaciones por parte de particulares como consecuencia de sus actividades de defensa del medio ambiente y de la propiedad de sus tierras. En tan sólo cinco días (24 al 28 de mayo de 2011) perdieron la vida cuando menos 4 personas relacionadas con actividades de defensa de los bosques en contra de la tala de árboles¹³⁷. Organizaciones de la sociedad civil entregaron una lista al gobierno brasileño solicitando seguridad para cerca de 125 activistas y líderes campesinos que estarían amenazados de muerte por sus actividades en defensa de sus territorios y del medio ambiente¹³⁸. En 2009, la CIDH condenó el asesinato de un defensor que denunciaba la actuación de algunos grupos de exterminio en los estados de Paraíba y Pernambuco¹³⁹. Durante 2008, se recibió información sobre el asesinato de defensores relacionados en las investigaciones sobre el desmonte de milicias armadas en el Estado¹⁴⁰ y en 2007, se recibió información sobre el asesinato de defensores pertenecientes al dos Trabalhadores Rurais Sem Terra - MST) y Comissão Pastoral da Terra que militaban a favor de reformas agrarias y por la restitución de sus tierras¹⁴¹.

136. CIDH, *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, párr. 20.

137. Comissão Pastoral da Terra (CPT), *CPT acaba de enviar à ministra Maria do Rosário novas ameaças contra defensores dos direitos humanos*, 07 de Junho de 2011. Disponible en: http://www.cptnacional.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=664:cpt-acaba-de-enviar-a-ministra-maria-do-rosario-novas-ameacas-contra-defensores-dos-direitos-humanos&catid=12:conflitos&Itemid=54; Amnistía Internacional, *Las autoridades deben actuar para detener muertes en el Amazonas*, 2 de junio de 2006. Disponible en: <http://www.amnistia.org.pe/2011/06/02/las-autoridades-deben-actuar-para-detener-las-muertes-en-el-amazonas/>.

138. El Universal, Brasil, *medidas especiales para ambientalistas amenazados*, 30 de mayo de 2011. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/ambiente/brasil-medidas-especiales-para-ambientalistas-amenazados-26812>; Terra de Direitos, *Gaceta de Povo: Ameaçados sem proteção*, 19 Junho 2011. Disponible en: <http://terradedireitos.org.br/biblioteca/gazeta-do-povo-ameacados-sem-protECAo/>.

139. CIDH, Comunicado de Prensa 4/09. *CIDH condena asesinato de defensor de derechos humanos en Brasil*, Washington, D.C., 6 de febrero de 2009.

140. Federación Internacional de los Derechos Humanos (FIDH), *Asesinato del señor Eli Dallemole, dirigente del Movimiento de los Sin Tierras*, 3 de abril de 2008. Disponible en : <http://999.fidh.org/Asesinato-del-Sr-Eli-Dallemole-dirigente-del>.

141. FIDH/OMCT, *El testimonio obstinado. Informe anual 2007*, 19 de junio de 2008, Pág. 113. Disponible en: http://www.fidh.org/IMG/pdf/INFORME_2007_ESPAGNOL.pdf.

32. En Colombia, según registros de las organizaciones de la sociedad civil, entre 2006 y 2010 se habrían cometido cerca de 68 violaciones al derecho a la vida de defensores y defensoras, incluyendo al menos 5 desapariciones forzadas¹⁴². Según el Programa No Gubernamental de Protección a Defensores de Derechos Humanos, durante 2010 cerca del 18% de los ataques sufridos por defensoras y defensores fueron asesinatos, asimismo, en los tres primeros meses del año 2011, se habrían registrado aproximadamente 96 casos de agresión contra defensoras y defensores, de los cuales 9 habrían sido asesinatos y 4 desapariciones¹⁴³. La CIDH ha tenido conocimiento de que líderes y lideresas sindicales; indígenas y afrodescendientes, así como personas desplazadas, se encuentran en particular riesgo de sufrir ataques en contra de su vida. La OACNUDH ha documentado un gran número de asesinatos de lideresas de desplazados en los departamentos de Cauca, Sucre y la región del Urabá¹⁴⁴. Asimismo, esta Oficina ha determinado que la responsabilidad de gran parte de estas violaciones habría sido atribuida a agentes del Estado, miembros de grupos paramilitares post desmovilización e integrantes de las FARC-EP y del Ejército de Liberación Nacional (ELN)¹⁴⁵. La CIDH ha tenido conocimiento de asesinatos que han sido precedidos por notas de amenazas e intimidación que declaran a defensoras y defensores de derechos humanos o a sus organizaciones, como objetivos de grupos paramilitares, tales como los autodenominados “águilas negras”¹⁴⁶ o “rastros”¹⁴⁷.

33. Respecto de El Salvador, la CIDH ha sido informada sobre el asesinato de varias defensoras y defensores que se han opuesto al desarrollo de industrias mineras que podrían afectar el medio ambiente y los territorios de sus comunidades. Entre junio y diciembre de 2009, al menos tres defensores que se oponían al desarrollo de un complejo de industria

142. Comisión Colombiana de Juristas, *Violaciones en contra de defensoras y defensores de derechos humanos en Colombia*, julio de 1996 a diciembre de 2010. Disponible en: http://www.coljuristas.org/documentos/cifras/cif_2011-02-22.pdf.

143. Programa No Gubernamental de Protección a Defensores de Derechos Humanos, *Protección a defensoras(as) de derechos humanos en Colombia: Saldo pendiente*, 8 de junio de 2011. Disponible en: http://www.somosdefensores.org/index.php?option=com_content&view=article&id=78:proteccion-a-defensoras-de-derechos-humanos-en-colombiasaldo-pendiente&catid=8:novedades&Itemid=3.

144. Asamblea General de la ONU, *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, A/HRC/16/22, 3 de febrero de 2011, párr. 11.

145. *Ídem*.

146. CIDH, *Informe Anual 2010*, Capítulo IV - Colombia en el párr. 199. CIDH, *Audiencia sobre la situación de defensoras y defensoras de derechos humanos en Colombia e implementación de medidas cautelares*, 140º período ordinario de sesiones, 28 de octubre de 2010.

147. CIDH, Comunicado de Prensa 59/11. *CIDH condena asesinato de defensora y expresa preocupación por nuevas amenazas a defensoras y defensores de derechos humanos en Colombia*, Washington, D.C., 20 de junio de 2011.

minera en el departamento de Cabañas fueron asesinados¹⁴⁸; y en esa misma región, en 2011 se tuvo conocimiento del asesinato de otro defensor¹⁴⁹.

34. En cuanto a Guatemala, de acuerdo a la información recibida, desde el 2006 habrían sido asesinados aproximadamente 59 defensores de derechos humanos y habría ocurrido una presunta desaparición forzada¹⁵⁰. La CIDH ha tenido conocimiento de la especial exposición al riesgo en que se encontrarían líderes y lideresas sindicales, así como defensoras y defensores del derecho al medio ambiente en dicho país. Adicionalmente, se ha recibido información sobre la situación de defensoras y defensores que participan en los procesos de denuncia de violaciones a derechos humanos perpetradas durante el conflicto armado interno. Tomando en cuenta que las cifras generales de impunidad en Guatemala alcanzan entre un 95% y 99%¹⁵¹, el papel de las defensoras y defensores que impulsan procesos de esclarecimiento de las violaciones ocurridas durante el conflicto armado es invaluable para el conocimiento sobre los hechos denunciados y la sanción a los responsables. Preocupa a la CIDH la información recibida durante la consulta pública para la elaboración de este informe, que indica que cerca del 15% del total de los ataques estarían dirigidos a quienes promueven el esclarecimiento de violaciones a derechos humanos cometidas durante el conflicto armado.

35. La CIDH ha monitoreado de manera constante la situación de defensoras y defensores de derechos humanos en Honduras. En 2008 la CIDH condenó la muerte de dos lideresas sindicales¹⁵². Tras el golpe ocurrido en 2009, la situación de defensores y defensoras de derechos humanos se agravó y, de acuerdo a la información recibida por la CIDH, entre 2009 y el 2010 las organizaciones registraron cerca de 675 casos de agresiones y aproximadamente 65 en los meses de enero a marzo de 2011. Organizaciones de la

148. Marcelo Rivera Moreno, de 37 años, miembro de la Asociación Amigos de San Isidro Cabañas (ASIC) activista contra las operaciones de la mina El Dorado; Ramiro Rivera Gómez de 53 años, del Comité Ambiental de Cabañas (CAC); Dora Alicia Sorto, de 32 años, y también integrante del CAC. Agencia Prensa Rural, *El Salvador: Activistas antiminería y defensores del medio ambiente asesinados*, 5 de febrero de 2010. Disponible en: <http://www.prensarural.org/spip/spip.php?breve2122>.

149. CIDH, Comunicado de Prensa 62/11. *CIDH condena asesinato de defensor de derechos humanos en El Salvador*, Washington D.C., 24 de junio de 2011.

150. UDEFEGUA, *Informe 2010*, Disponible en www.udefegua.org.

151. Noticias de Guatemala, *Impunidad en Guatemala sigue siendo horrible pero hay avances, afirma Castresana*. Abril 2010.

152. Rosa Altagracia Fuentes, Secretaria General de la Confederación de Trabajadores de Honduras (CTH) y segunda vicepresidenta de la Región Centroamericana de la recién fundada Confederación Sindical de Trabajadores de las Américas (CSA), de Virginia García de Sánchez, afiliada de la Unión de Mujeres Campesinas de Honduras (UMCAH), y de su motorista, Juan Bautista Aceituno Estrada. CIDH, Comunicado de Prensa 19/08. *CIDH condena asesinatos en Honduras*, 5 de mayo de 2008.

sociedad civil informaron que en el contexto de la crisis política generada por el golpe de Estado, habrían sido asesinados cerca de 9 defensores de derechos civiles y políticos; 3 líderes sindicalistas; 14 defensores de derechos de los pueblos indígenas; 5 defensores de los derechos de las personas LGTBI; 19 defensores del medio ambiente; 13 líderes magisteriales y 12 líderes sociales vinculados al Frente Nacional de Resistencia¹⁵³.

36. Respecto a México, la OACNUDH ha indicado que entre enero de 2006 y agosto de 2009 se presentaron 128 situaciones de agresiones o limitaciones a la labor de defensoras y defensores; de este total, cerca del 6% correspondería a violaciones del derecho a la vida¹⁵⁴. En un informe de actualización, la OACNUDH señaló que se habrían sumado 37 agresiones en el período de septiembre de 2009 a octubre de 2010 ascendiendo los actos de privación arbitraria de la vida al 13% del total de las agresiones¹⁵⁵. Por su parte, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (en adelante "CNDH") durante enero de 2005 a mayo 2011 documentó 27 casos en los que se denunciaron privaciones de la vida en perjuicio de defensores¹⁵⁶. Organizaciones de la sociedad civil han denunciado que entre 2006 y 2010 en México se habrían asesinado alrededor de 61 defensores y desaparecido por lo menos a 4¹⁵⁷. La CIDH ha observado que, en particular, 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 vida¹⁵⁸. De acuerdo a la OACNUDH los estados en donde se han cometido mayores agresiones son: Chihuahua; Chiapas; Oaxaca y Guerrero¹⁵⁹. En algunas zonas de estos estados donde más se cometerían agresiones contra defensores y defensoras, como en Ciudad Juárez¹⁶⁰, existe una alta

153. CIDH, *Situación de defensores y defensoras de derechos humanos en Honduras*, 141° período ordinario de sesiones, 25 de marzo de 2011.

154. OACNUDH, *Defender los derechos humanos: entre el compromiso y el riesgo. Informe sobre la situación de las y los defensores de Derechos Humanos en México*, 2009, párr. 33. Disponible en: <http://www.hchr.org.mx/files/doctos/Libros/informepdf.pdf>.

155. OACNUDH, *Actualización 2010: Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México*, 2010, págs. 6 y 7. Disponible en: <http://www.hchr.org.mx/files/doctos/Libros/2010/L241110b.pdf>.

156. CNDH, *El derecho a defender. Informe Especial sobre la Situación de las y los Defensores de Derechos Humanos en México*, Julio 2011, pág. 42. Disponible en: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Index/20110706.pdf>.

157. Contralínea, *Con Calderón 61 defensores de derechos humanos asesinados*, 19 de diciembre de 2010. Disponible en: <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2010/12/19/con-calderon-61-defensores-de-dh-asesinados/>.

158. Ver Capítulo III. Grupos de defensores y defensoras en especial situación de riesgo.

159. OACNUDH, *Actualización 2010: Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México*, 2010, págs. 11. Disponible en: <http://www.hchr.org.mx/files/doctos/Libros/2010/L241110b.pdf>.

160. Centro de Derechos Humanos de las Mujeres A.C y Justicia Para Nuestras Hijas A.C., *Informe sobre feminicidio y desapariciones en Cd. Juárez y Chihuahua y sobre violaciones en el contexto de militarización y narco-violencia* presentado para su consideración al Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2010). Disponible en: http://www.google.com/url?q=http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/ngos/CDHM_Mexico_98.doc&sa=U&ei=zdUeT8LoLq-30QGR8JAl&ved=0CBAQFjAA&usg=AFQjCNG00Bpe59Jf4UF_huXWkfxBcDhnw. Ver también, *Al alza, feminicidios*

presencia de fuerzas armadas como parte de la estrategia del gobierno para hacer frente a organizaciones del crimen organizado¹⁶¹. De acuerdo a la información recibida por la CIDH, los ataques provendrían de actores no estatales pertenecientes al crimen organizado¹⁶², así como a sectores opositores a las causas lideradas por las defensoras y defensores, sin que las autoridades impidan los ataques, y por el contrario, de acuerdo a la información recibida, habría ocasiones en que éstas solicitarían al crimen organizado realizar el “trabajo sucio” como método para eludir su responsabilidad¹⁶³. De acuerdo a la CNDH, los asesinatos contra defensores se han cometido en sus domicilios, comunidades o lugares públicos, por medio de actos de tortura o golpes que les han causado lesiones graves; además, han sido perpetrados por grupos delictivos e incluso, por autoridades que han incurrido en uso arbitrario de la fuerza pública y causado lesiones mortales a las víctimas¹⁶⁴.

37. Respecto a Venezuela, la CIDH ha recibido información preocupante sobre el asesinato de líderes y lideresas sindicales. De acuerdo a la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, durante el año 2007 se habría registrado el asesinato de aproximadamente 48 líderes sindicales y durante el año 2008, el asesinato de 19 líderes, para un total de 67 homicidios en el lapso de 2 años¹⁶⁵. Asimismo, la CIDH tuvo noticia durante su 140° período ordinario de sesiones del asesinato de por lo menos 30 líderes sindicales en el período de junio de 2009 a mayo de 2010¹⁶⁶.

38. La CIDH valora la información proporcionada por los Estados de Colombia, Guatemala, Honduras, El Salvador, México y Venezuela, que apunta al desarrollo de mecanismos para la

en Juárez en 2010. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/702836.html> y *Aumentan homicidios de mujeres en Juárez por su mayor incursión en narco: PGJE*. Disponible en: <http://nuestrashijasderegresoacasa.blogspot.com/2010/09/aumentan-homicidios-de-mujeres-en.html>. La organización de Justicia para Nuestras Hijas indica que de 1 de enero de 2010 al 4 de octubre del mismo año ha registrado un total de 335 muertes violentas de mujeres en dicha entidad. Justicia para Nuestras Hijas indica que esta información fue obtenida a través de un seguimiento hemerográfico y de solicitudes de acceso a la información pública. Cfr. *335 feminicidios en Chihuahua*. Disponible en: <http://justiciaparanuestrashijas.blogspot.com/2010/10/335-feminicidios-en-chihuahua.html>, 6 de octubre de 2010.

161. Human Rights Watch, *Impunidad Uniformada: Uso indebido de la justicia militar en México para investigar abusos cometidos durante operativos contra el narcotráfico y de seguridad pública*. Disponible en: <http://www.hrw.org/es/reports/2009/04/28/impunidad-uniformada-0>, abril 2009.

162. Ver Capítulo III. Defensores y defensoras en especial situación de riesgo.

163. OACNUDH, *Defender los derechos humanos: entre el compromiso y el riesgo. Informe sobre la situación de las y los defensores de Derechos Humanos en México*, 2010, párr. 44. Disponible en: <http://www.hchr.org.mx/files/doctos/Libros/informepdf.pdf>.

164. CNDH, *El derecho a defender. Informe Especial sobre la Situación de las y los Defensores de Derechos Humanos en México*, Julio 2011, pág. 42. Disponible en: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Index/20110706.pdf>.

165. Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, *Violencia sindical en Venezuela*, 15 de abril de 2009. Disponible en: http://www.pidhdd.org/index.php?option=com_content&task=view&id=347&Itemid=1.

166. CIDH, *Informe Anual de la CIDH 2010*, Capítulo IV - Venezuela, 7 de marzo de 2011, párr. 653.

protección a la vida de defensoras y defensores de derechos humanos; sin embargo, continúa advirtiendo con preocupación la falta de idoneidad y efectividad de dichos mecanismos que se ve traducida en la continuidad de los ataques. A ese respecto, la CIDH se pronuncia respecto de los mecanismos de protección en otro capítulo del presente informe.

39. A pesar de los esfuerzos realizados por algunos Estados de la región, dada la persistencia de violaciones en contra de la vida de defensores y defensoras de derechos humanos que repercute en una situación de riesgo en que se encuentran expuestos en algunos países, la CIDH considera que su recomendación no ha sido cumplida, por lo que insta a los Estados a adoptar de manera urgente medidas para proteger la vida de las defensoras y defensores de derechos humanos¹⁶⁷.

(...)

4. Uso de la fuerza

Instrumentos Normativos

A. Sistema Universal

Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (1979)

Adoptado por la Asamblea General en su resolución 34/169, de 17 de diciembre de 1979

Artículo I

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley cumplirán en todo momento los deberes que les impone la ley, sirviendo a su comunidad y protegiendo a todas las personas contra actos ilegales, en consonancia con el alto grado de responsabilidad exigido por su profesión.
Comentario:

- a) La expresión “funcionarios encargados de hacer cumplir la ley” incluye a todos los agentes de la ley, ya sean nombrados o elegidos, que ejercen funciones de policía, especialmente las facultades de arresto o detención.
- b) En los países en que ejercen las funciones de policía autoridades militares, ya sean

¹⁶⁷. CIDH, *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, recomendación 6.

uniformadas o no, o fuerzas de seguridad del Estado, se considerará que la definición de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley comprende a los funcionarios de esos servicios.

c) En el servicio a la comunidad se procura incluir especialmente la prestación de servicios de asistencia a los miembros de la comunidad que, por razones personales, económicas, sociales o emergencias de otra índole, necesitan ayuda inmediata.

d) Esta disposición obedece al propósito de abarcar no solamente todos los actos violentos, de depredación y nocivos, sino también toda la gama de prohibiciones previstas en la legislación penal. Se extiende, además, a la conducta de personas que no pueden incurrir en responsabilidad penal.

Artículo 2

En el desempeño de sus tareas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respetarán y protegerán la dignidad humana y mantendrán y defenderán los derechos humanos de todas las personas.

Comentario:

a) Los derechos humanos de que se trata están determinados y protegidos por el derecho nacional y el internacional. Entre los instrumentos internacionales pertinentes están la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Declaración sobre la Protección de todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, la Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid, la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos y la Convención de Viena sobre relaciones consulares.

b) En los comentarios de los distintos países sobre esta disposición deben indicarse las disposiciones regionales o nacionales que determinen y protejan esos derechos.

Artículo 3

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas.

Comentario:

a) En esta disposición se subraya que el uso de la fuerza por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley debe ser excepcional; si bien implica que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley pueden ser autorizados a usar la fuerza en la medida en que razonablemente sea necesario, según las circunstancias para la prevención de un delito, para efectuar la detención legal de delincuentes o de presuntos delincuentes o para ayudar a efectuarla, no podrá usarse la fuerza en la medida en que exceda estos límites.

b) El derecho nacional restringe ordinariamente el uso de la fuerza por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, de conformidad con un principio de proporcionalidad. Debe entenderse que esos principios nacionales de proporcionalidad han de ser respetados en la interpretación de esta disposición. En ningún caso debe interpretarse que esta disposición autoriza el uso de un grado de fuerza desproporcionado al objeto legítimo que se ha de lograr.

c) El uso de armas de fuego se considera una medida extrema. Deberá hacerse todo lo posible por excluir el uso de armas de fuego, especialmente contra niños. En general, no deberán emplearse armas de fuego excepto cuando un presunto delincuente ofrezca resistencia armada o ponga en peligro, de algún otro modo, la vida de otras personas y no pueda reducirse o detenerse al presunto delincuente aplicando medidas menos extremas. En todo caso en que se dispare un arma de fuego, deberá informarse inmediatamente a las autoridades competentes.

Artículo 4

Las cuestiones de carácter confidencial de que tengan conocimiento los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se mantendrán en secreto, a menos que el cumplimiento del deber o las necesidades de la justicia exijan estrictamente lo contrario.

Comentario:

Por la naturaleza de sus funciones, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley obtienen información que puede referirse a la vida privada de las personas o redundar en perjuicio de los intereses, especialmente la reputación, de otros. Se tendrá gran cuidado en la protección y el uso de tal información, que sólo debe revelarse en cumplimiento del deber o para atender las necesidades de la justicia. Toda revelación de tal información con otros fines es totalmente impropia.

Artículo 5

Ningún funcionario encargado de hacer cumplir la ley podrá infligir, instigar o tolerar ningún acto de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, ni invocar la orden de un superior o circunstancias especiales, como estado de guerra o amenaza de guerra, amenaza a la seguridad nacional, inestabilidad política interna, o cualquier otra emergencia pública, como justificación de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Comentario:

a) Esta prohibición dimana de la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, aprobada por la Asamblea General, y en la que se estipula que:

“[Todo acto de esa naturaleza], constituye una ofensa a la dignidad humana y será condenado como violación de los propósitos de la Carta de las Naciones Unidas y de los derechos humanos y libertades fundamentales proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos [y otros instrumentos internacionales de derechos humanos].”

b) En la Declaración se define la tortura de la siguiente manera:

“[...] se entenderá por tortura todo acto por el cual el funcionario público, u otra persona a instigación suya, inflija intencionalmente a una persona penas o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche que haya cometido, o de intimidar a esa persona o a otras. No se considerarán torturas las penas o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de la privación legítima de la libertad, o sean inherentes o incidentales a ésta, en la medida en que estén en consonancia con las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos”.

c) El término “tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes” no ha sido definido por la Asamblea General, pero deberá interpretarse que extiende la protección más amplia posible contra todo abuso, sea físico o mental.

Artículo 6

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley asegurarán la plena protección de la salud de las personas bajo su custodia y, en particular, tomarán medidas inmediatas para proporcionar atención médica cuando se precise.

Comentario:

- a) La "atención médica", que se refiere a los servicios que presta cualquier tipo de personal médico, incluidos los médicos en ejercicio inscritos en el colegio respectivo y el personal paramédico, se proporcionará cuando se necesite o solicite.
- b) Si bien es probable que el personal médico esté adscrito a los órganos de cumplimiento de la ley, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben tener en cuenta la opinión de ese personal cuando recomiende que se dé a la persona en custodia el tratamiento apropiado por medio de personal médico no adscrito a los órganos de cumplimiento de la ley o en consulta con él.
- c) Se entiende que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley proporcionarán también atención médica a las víctimas de una violación de la ley o de un accidente ocurrido en el curso de una violación de la ley.

Artículo 7

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no cometerán ningún acto de corrupción. También se opondrán rigurosamente a todos los actos de esa índole y los combatirán.

Comentario:

- a) Cualquier acto de corrupción, lo mismo que cualquier otro abuso de autoridad, es incompatible con la profesión de funcionario encargado de hacer cumplir la ley. Debe aplicarse la ley con todo rigor a cualquier funcionario encargado de hacerla cumplir que cometa un acto de corrupción, ya que los gobiernos no pueden pretender hacer cumplir la ley a sus ciudadanos si no pueden, o no quieren, aplicarla contra sus propios agentes y en sus propios organismos.
- b) Si bien la definición de corrupción deberá estar sujeta al derecho nacional, debe entenderse que abarca tanto la comisión u omisión de un acto por parte del responsable, en el desempeño de sus funciones o con motivo de éstas, en virtud de dádivas, promesas o estímulos, exigidos o aceptados, como la recepción indebida de éstos una vez realizado u omitido el acto.
- c) Debe entenderse que la expresión "acto de corrupción" anteriormente mencionada abarca la tentativa de corrupción.

Artículo 8

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respetarán la ley y el presente Código. También harán cuanto esté a su alcance por impedir toda violación de ellos y por oponerse rigurosamente a tal violación.

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que tengan motivos para creer que se ha producido o va a producirse una violación del presente Código informarán de la cuestión a sus superiores y, si fuere necesario, a cualquier otra autoridad u organismo apropiado que tenga atribuciones de control o correctivas.

Comentario:

a) El presente Código se aplicará en todos los casos en que se haya incorporado a la legislación o la práctica nacionales. Si la legislación o la práctica contienen disposiciones más estrictas que las del presente Código, se aplicarán esas disposiciones más estrictas.

b) El artículo tiene por objeto mantener el equilibrio entre la necesidad de que haya disciplina interna en el organismo del que dependa principalmente la seguridad pública, por una parte, y la de hacer frente a las violaciones de los derechos humanos básicos, por otra. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley informarán de las violaciones a sus superiores inmediatos y sólo adoptarán otras medidas legítimas sin respetar la escala jerárquica si no se dispone de otras posibilidades de rectificación o si éstas no son eficaces. Se entiende que no se aplicarán sanciones administrativas ni de otro tipo a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley por haber informado de que ha ocurrido o va a ocurrir una violación del presente Código.

c) El término "autoridad u organismo apropiado que tenga atribuciones de control o correctivas" se refiere a toda autoridad o todo organismo existente con arreglo a la legislación nacional, ya forme parte del órgano de cumplimiento de la ley o sea independiente de éste, que tenga facultades estatutarias, consuetudinarias o de otra índole para examinar reclamaciones y denuncias de violaciones dentro del ámbito del presente Código.

d) En algunos países puede considerarse que los medios de información para las masas cumplen funciones de control análogas a las descritas en el inciso c supra. En consecuencia, podría estar justificado que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, como último recurso y con arreglo a las leyes y costumbres de su país y a las disposiciones del artículo 4 del presente Código, señalaran las violaciones a la atención de la opinión pública a través de los medios de información para las masas.

e) Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que observen las disposiciones del presente Código merecen el respeto, el apoyo total y la colaboración de la comunidad y del organismo de ejecución de la ley en que prestan sus servicios, así como de los demás funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer cumplir la Ley (1990)

Adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990

Considerando que la labor de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley constituye un servicio social de gran importancia y, en consecuencia, es preciso mantener y, siempre que sea necesario, mejorar las condiciones de trabajo y la situación de estos funcionarios,

Considerando que la amenaza a la vida y a la seguridad de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley debe considerarse como una amenaza a la estabilidad de toda la sociedad,

Considerando que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley desempeñan un papel fundamental en la protección del derecho a la vida, la libertad y la seguridad de las personas, tal como se garantiza en la Declaración Universal de Derechos Humanos y se reafirma en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,

Teniendo presente que las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos prevén las circunstancias en las que los funcionarios de establecimientos penitenciarios podrán recurrir a la fuerza en el ejercicio de sus funciones,

Teniendo presente que el artículo 3 del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley estipula que esos funcionarios podrán usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiere el desempeño de sus tareas,

Teniendo presente que en la reunión preparatoria del Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrada en Varenna, Italia, se convino en los elementos que debían tenerse en cuenta en la continuación de los trabajos sobre las limitaciones en el uso de la fuerza y de las armas de fuego por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley,

Teniendo presente que el Séptimo Congreso, en su resolución 14, entre otras cosas, subraya que el empleo de la fuerza y las armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley debe conciliarse con el debido respeto de los derechos humanos,

Teniendo presente que el Consejo Económico y Social, en su resolución 1986/10, sección IX, de 21 de mayo de 1986, invitó a los Estados Miembros a que prestaran especial atención en la aplicación del Código a la cuestión del uso de la fuerza y armas de fuego por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, y que la Asamblea General, en su resolución 41/149, de 4 de diciembre de 1986, entre otras cosas, acogió con satisfacción esta recomendación formulada por el Consejo,

Considerando que es oportuno, teniendo debidamente en cuenta su seguridad personal, atender al papel de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en relación con la administración de justicia y la protección del derecho a la vida, la libertad y la seguridad de las personas, a su responsabilidad de mantener la seguridad pública y la paz social, y a la importancia de sus calificaciones, capacitación y conducta,

Los Principios Básicos que se enuncian a continuación, formulados para asistir a los Estados Miembros en sus actividades destinadas a asegurar y fomentar el papel que corresponde a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, deben ser tenidos en cuenta y respetados por los gobiernos en el marco de sus respectivas legislaciones y prácticas nacionales, y deben señalarse a la atención de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, así como de otras personas como jueces, fiscales, abogados y miembros del poder ejecutivo y legislativo, y del público en general.

Disposiciones generales

1. Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley adoptarán y aplicarán normas y reglamentaciones sobre el empleo de la fuerza y armas de fuego contra personas por parte de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Al establecer esas normas y disposiciones, los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley examinarán continuamente las cuestiones éticas relacionadas con el empleo de la fuerza y de armas de fuego.

2. Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley establecerán una serie de métodos lo más amplia posible y dotarán a los funcionarios correspondientes de distintos tipos de armas y municiones de modo que puedan hacer un uso diferenciado de la fuerza y de las armas de fuego. Entre estas armas deberían figurar armas incapacitantes no letales para emplearlas cuando fuera apropiado, con miras a restringir cada vez más el empleo

de medios que puedan ocasionar lesiones o muertes. Con el mismo objetivo, también deberá permitirse que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley cuenten con equipo autoprotector, por ejemplo, escudos, cascos, chalecos a prueba de balas y medios de transporte a prueba de balas a fin de disminuir la necesidad de armas de cualquier tipo.

3. Se hará una cuidadosa evaluación de la fabricación y distribución de armas no letales incapacitantes a fin de reducir al mínimo el riesgo de causar lesiones a personas ajenas a los hechos y se controlará con todo cuidado el uso de tales armas.

4. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en el desempeño de sus funciones, utilizarán en la medida de lo posible medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza y de armas de fuego. Podrán utilizar la fuerza y armas de fuego solamente cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto.

5. Cuando el empleo de las armas de fuego sea inevitable, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley:

a) Ejercerán moderación y actuarán en proporción a la gravedad del delito y al objetivo legítimo que se persiga;

b) Reducirán al mínimo los daños y lesiones y respetarán y protegerán la vida humana;

c) Procederán de modo que se presten lo antes posible asistencia y servicios médicos a las personas heridas o afectadas;

d) Procurarán notificar lo sucedido, a la menor brevedad posible, a los parientes o amigos íntimos de las personas heridas o afectadas.

6. Cuando al emplear la fuerza o armas de fuego los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley ocasionen lesiones o muerte, comunicarán el hecho inmediatamente a sus superiores de conformidad con el principio 22.

7. Los gobiernos adoptarán las medidas necesarias para que en la legislación se castigue como delito el empleo arbitrario o abusivo de la fuerza o de armas de fuego por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

8. No se podrán invocar circunstancias excepcionales tales como la inestabilidad política interna o cualquier otra situación pública de emergencia para justificar el quebrantamiento de estos Principios Básicos.

Disposiciones especiales

9. 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.

10. En las circunstancias previstas en el principio 9, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se identificarán como tales y darán una clara advertencia de su intención de emplear armas de fuego, con tiempo suficiente para que se tome en cuenta, salvo que al dar esa advertencia se pusiera indebidamente en peligro a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, se creara un riesgo de muerte o daños graves a otras personas, o resultara evidentemente inadecuada o inútil dadas las circunstancias del caso.

11. Las normas y reglamentaciones sobre el empleo de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben contener directrices que:

- a) Especifiquen las circunstancias en que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley estarán autorizados a portar armas de fuego y prescriban los tipos de armas de fuego o municiones autorizados;
- b) Aseguren que las armas de fuego se utilicen solamente en circunstancias apropiadas y de manera tal que disminuya el riesgo de daños innecesarios;
- c) Prohíban el empleo de armas de fuego y municiones que puedan provocar lesiones no deseadas o signifiquen un riesgo injustificado;
- d) Reglamenten el control, almacenamiento y distribución de armas de fuego, así como los procedimientos para asegurar que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respondan de las armas de fuego o municiones que se les hayan entregado;
- e) Señalen los avisos de advertencia que deberán darse, siempre que proceda, cuando se vaya a hacer uso de un arma de fuego;
- f) Establezcan un sistema de presentación de informes siempre que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley recurran al empleo de armas de fuego en el desempeño de sus funciones.

Actuación en caso de reuniones ilícitas

12. Dado que todas las personas están autorizadas a participar en reuniones lícitas y pacíficas, de conformidad con los principios consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los gobiernos y los organismos y funcionarios encargados de hacer cumplir la ley reconocerán que la fuerza y las armas de fuego pueden utilizarse solamente de conformidad con los principios 13 y 14.

13. Al dispersar reuniones ilícitas pero no violentas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley evitarán el empleo de la fuerza o, si no es posible, lo limitarán al mínimo necesario.

14. Al dispersar reuniones violentas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán utilizar armas de fuego cuando no se puedan utilizar medios menos peligrosos y únicamente en la mínima medida necesaria. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se abstendrán de emplear las armas de fuego en esos casos, salvo en las circunstancias previstas en el principio 9.

Vigilancia de personas bajo custodia o detenidas

15. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en sus relaciones con las personas bajo custodia o detenidas, no emplearán la fuerza, salvo cuando sea estrictamente necesario para mantener la seguridad y el orden en los establecimientos o cuando corra peligro la integridad física de las personas.

16. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en sus relaciones con las personas bajo custodia o detenidas, no emplearán armas de fuego, salvo en defensa propia o en defensa de terceros cuando haya peligro inminente de muerte o lesiones graves, o cuando sea estrictamente necesario para impedir la fuga de una persona sometida a custodia o detención que presente el peligro a que se refiere el principio 9.

17. Los principios precedentes se aplicarán sin perjuicio de los derechos, obligaciones y responsabilidades de los funcionarios de establecimientos penitenciarios, tal como se enuncian en las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, sobre todo las reglas 33, 34 y 54.

Calificaciones, capacitación y asesoramiento

18. Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley procurarán que todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley sean seleccionados mediante procedimientos adecuados, posean aptitudes éticas, psicológicas y físicas apropiadas para el ejercicio eficaz de sus funciones y reciban capacitación profesional continua y completa. Tales aptitudes para el ejercicio de esas funciones serán objeto de examen periódico.

19. Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley procurarán que todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley reciban capacitación en el empleo de la fuerza y sean examinados de conformidad con normas de evaluación adecuadas. Los funcionarios que deban portar armas de fuego deben estar autorizados para hacerlo sólo tras haber finalizado la capacitación especializada en su empleo.

20. En la capacitación de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, los gobiernos y los organismos correspondientes prestarán especial atención a las cuestiones de ética policial y derechos humanos, especialmente en el proceso de indagación, a los medios que puedan sustituir el empleo de la fuerza y de armas de fuego, por ejemplo, la solución pacífica de los conflictos, el estudio del comportamiento de las multitudes y las técnicas de persuasión, negociación y mediación, así como a los medios técnicos, con miras a limitar el empleo de la fuerza y armas de fuego. Los organismos encargados de hacer cumplir la ley deben examinar sus programas de capacitación y procedimientos operativos a la luz de casos concretos.

21. Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley proporcionarán orientación a los funcionarios que intervengan en situaciones en las que se empleen la fuerza o armas de fuego para sobrellevar las tensiones propias de esas situaciones.

Procedimientos de presentación de informes y recursos

22. Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley establecerán procedimientos eficaces para la presentación de informes y recursos en relación con todos los casos mencionados en los principios 6 y 11 f). Para los casos con respecto a los cuales se informe de conformidad con esos principios, los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley asegurarán que se establezca un procedimiento de revisión eficaz y que autoridades administrativas o judiciales independientes estén dotadas de competencia en circunstancias apropiadas. En caso de muerte y lesiones graves u otras consecuencias de importancia, se enviará rápidamente un informe detallado a las autoridades competentes para la revisión administrativa y la supervisión judicial.

23. Las personas afectadas por el empleo de la fuerza y de armas de fuego o sus representantes legales tendrán acceso a un proceso independiente, incluido un proceso judicial. En caso de muerte de esas personas, esta disposición se aplicará a sus herederos.

24. Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley adoptarán las medidas necesarias para que los funcionarios superiores asuman la debida responsabilidad cuando tengan conocimiento, o debieran haberlo tenido, de que los funcionarios a sus órdenes recurren, o han recurrido, al uso ilícito de la fuerza y de armas de fuego, y no adopten todas las medidas a su disposición para impedir, eliminar o denunciar ese uso.

25. Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley adoptarán las medidas necesarias para que no se imponga ninguna sanción penal o disciplinaria contra los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que, en cumplimiento del Código de conducta pertinente y de estos Principios Básicos, se nieguen a ejecutar una orden de emplear la fuerza o armas de fuego o denuncien ese empleo por otros funcionarios.

26. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no podrán alegar obediencia de órdenes superiores si tenían conocimiento de que la orden de emplear la fuerza o armas de fuego, a raíz de la cual se ha ocasionado la muerte o heridas graves a una persona, era manifiestamente ilícita y tuvieron una oportunidad razonable de negarse a cumplirla. De cualquier modo, también serán responsables los superiores que dieron las órdenes ilícitas.

B. Sistema Interamericano

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer. “Convención de Belém Do Pará” (1989)

Artículo 1

Para los efectos de esta Convención debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado.

Artículo 2

Se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica:

a. que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer; y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual;

b. que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar; y

c. que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, donde quiera que ocurra.

(...)

Artículo 7

Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente:

a. abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar por que las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación;

(...)

Artículo 8

Los Estados Partes convienen en adoptar, en forma progresiva, medidas específicas, inclusive programas para:

(...)

c. fomentar la educación y capacitación del personal en la administración de justicia, policial y demás funcionarios encargados de la aplicación de la ley, así como del personal a cuyo cargo esté la aplicación de las políticas de prevención, sanción y eliminación de la violencia contra la mujer;

(...)

Otros Instrumentos en relación al uso de la fuerza

Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las américas, 2011. Comisión Interamericana de Derechos Humanos

(...)

E. Uso abusivo de la fuerza en manifestaciones de protesta social

127. La Comisión recomendó a los Estados en 2006 “[a]doptar mecanismos para evitar el uso excesivo de la fuerza en manifestaciones públicas”¹⁶⁸. Concretamente, la Comisión señaló que los Estados debían establecer medidas integrales que incluyan planificación, prevención e investigación con la finalidad de determinar el posible uso abusivo de la fuerza en manifestaciones de protesta social. A continuación, la CIDH señalará cuál es el contenido del derecho de reunión que se encuentran obligados a respetar y garantizar los Estados y, asimismo, señalará algunos de los obstáculos que, de acuerdo a la consulta pública para la elaboración de este informe, continúan enfrentándose en varios países de la región.

(...)

3. Medidas para prevenir el uso excesivo de la fuerza

141. Con el objeto de prevenir una inadecuada intervención de las fuerzas del Estado que pudiera resultar lesiva de los derechos humanos de los manifestantes, los Estados deben adoptar medidas tanto de índole normativa como administrativa que permitan que las fuerzas policiales cuenten con normas de actuación definidas y con el entrenamiento profesional necesario para actuar en situaciones que involucren grandes concentraciones de personas¹⁶⁹. Las actividades de capacitación, entrenamiento y equipamiento de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley; la coordinación y comunicación entre autoridades y sociedad civil; así como una distinción clara entre la seguridad interior como función de la Policía y la defensa nacional como función de las Fuerzas Armadas, deben ser observadas por los Estados y aseguradas normativamente para prevenir afectaciones a los derechos humanos relacionadas con una indebida intervención estatal durante las manifestaciones de protesta social.

168. CIDH, *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*, recomendación 12. 2006.

169. CIDH, *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, párr. 193.

142. En relación al entrenamiento y capacitación, las fuerzas policiales deben recibir el entrenamiento y las órdenes precisas para actuar con la certeza de que su obligación es proteger a los participantes en una reunión pública o en una manifestación o concentración, en la medida que éstos ejercen un derecho¹⁷⁰. Asimismo, los Estados deben garantizar que las fuerzas policiales estén preparadas para hacer frente a situaciones de perturbación del orden público mediante la aplicación de medios y métodos respetuosos de los derechos humanos. Los Estados deben adoptar todas las providencias necesarias para ello y, en particular, las tendientes a formar y capacitar a todos los miembros de sus cuerpos armados y de sus organismos de seguridad sobre los principios y normas de protección de los derechos humanos y sobre los límites a los que debe estar sometido, aun bajo estados de excepción, el uso de las armas por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley¹⁷¹.

143. De acuerdo a los *Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley*, el Estado también debe de dotar del equipamiento adecuado a los funcionarios estatales que participarían en el control de las manifestaciones de protesta social. Asimismo, los Estados deben dar a los funcionarios correspondientes distintos tipos de armas y municiones de modo que puedan hacer un uso diferenciado de la fuerza y de las armas de fuego. Entre las armas deberían figurar armas incapacitantes no letales para emplearlas cuando fuera apropiado, con miras a restringir cada vez más el empleo de medios que puedan ocasionar lesiones o muertes. Con el mismo objetivo, también debería permitirse que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley cuenten con equipo autoprotector, por ejemplo, escudos, cascos, chalecos a prueba de balas y medios de transporte a prueba de balas a fin de disminuir la necesidad de armas de cualquier tipo¹⁷². El Estado tiene la obligación de proporcionar a sus fuerzas policiales herramientas de comunicación y vehículos adecuados para intervenir en estas circunstancias¹⁷³.

144. En cuanto a los mecanismos de coordinación entre autoridades y manifestantes, tal como lo ha establecido la Comisión en su *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos (2009)*, los Estados deben establecer criterios claros, con la debida difusión para

170. CIDH, *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, párr. 193.

171. Corte I.D.H., *Caso del Caracazo Vs. Venezuela. Reparaciones* (art. 63.I Convención Americana sobre Derechos Humanos). Sentencia de 29 de agosto de 2002. Serie C No. 95, párr. 127.

172. Artículo 2 de los *Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley*, adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990. Disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/fuerza.htm>.

173. CIDH, *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, párr. 193.

conocimiento de la población, respecto a los mecanismos de coordinación y comunicación, a los efectos de brindar las mayores facilidades para el ejercicio del derecho de reunión y limitar el efecto que pueden tener sobre el goce de los derechos de otros integrantes de la misma comunidad que igualmente merecen ser garantizados y protegidos por el Estado¹⁷⁴.

145. Asimismo, la separación clara y precisa entre la seguridad interior como función de la Policía y la defensa nacional como función de las Fuerzas Armadas es fundamental para garantizar un uso de la fuerza que no resulte violatorio del derecho de reunión de defensoras y defensores de derechos humanos. La CIDH ha señalado que la Policía y las Fuerzas Armadas son dos instituciones substancialmente diferentes en cuanto a los fines para los cuales fueron creadas y en cuanto a su entrenamiento y preparación. Así, el entrenamiento y preparación de las Fuerzas Armadas “está dirigido a derrotar al enemigo y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales”¹⁷⁵. La intervención de las fuerzas armadas en cuestiones de seguridad interna, en general, suele encontrarse acompañada de violaciones de derechos humanos en contextos violentos, por ello, es aconsejable evitar la intervención de las fuerzas armadas en cuestiones de seguridad interna ya que acarrea el riesgo de violaciones de derechos humanos¹⁷⁶. Por ello, la CIDH subraya que el control de la violencia suscitada en el marco de una protesta social que pertenece al orden interno del Estado, es competencia exclusiva de cuerpos policiales civiles debidamente organizados y capacitados, y no así de fuerzas armadas militares.

146. En el marco de consulta para la elaboración de este informe se recibió información en relación a algunos Estados que utilizarían en la práctica, o mantendrían en sus marcos legales la posibilidad de intervención para las fuerzas armadas en manifestaciones de protesta social. En este sentido, existirían legislaciones que permiten el uso de las fuerzas armadas para proteger la gestión de empresas privadas en áreas consideradas de carácter estratégico, como son aquellas que participan en la prestación de servicios públicos, cuando “se ponga en riesgo” o “en grave peligro” la gestión de dichas empresas. Según se informó a la Comisión, la falta de definición de las condiciones para permitir la intervención de las fuerzas armadas, permite una interpretación amplia por parte de las autoridades que ha posibilitado el uso de la fuerza para socavar manifestaciones de protesta social pacífica o huelgas laborales. La CIDH insta a estos Estados a adecuar su legislación y prácticas administrativas de acuerdo a los estándares antes señalados de tal manera que las fuerzas armadas no sean utilizadas para reprimir manifestaciones de protesta social.

174. CIDH, *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, párr. 196.

175. CIDH, *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, párr. 102.

176. CIDH, *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Venezuela*, 2003, Capítulo III, “Seguridad del Estado: las Fuerzas Armadas y los Cuerpos Policiales de Seguridad”, párr. 272; CIDH, *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, párr. 101.

147. Ante la proscripción de utilizar las fuerzas armadas en el contexto de manifestaciones de protesta social, algunos Estados suelen declarar en estado de excepción las provincias en las cuales se desarrollan las manifestaciones, posibilitando de acuerdo al marco jurídico interno, la intervención de las fuerzas armadas. Es recurrente que en algunos Estados se proponga, o directamente se establezca, que efectivos militares asuman la seguridad interior a partir del argumento del incremento de los hechos violentos o delictivos, inclusive por el corte de caminos o interposición de obstáculos en rutas de medios de transporte.

148. La CIDH reitera en relación a los estados de excepción y la consecuente suspensión de derechos que se aplica de manera excepcional únicamente “en caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado Parte”¹⁷⁷. Por muy grave que sea la situación de orden interno, incluso de criminalidad ordinaria en el ámbito interno, ésta no constituye una amenaza militar a la soberanía del Estado¹⁷⁸. De acuerdo a lo anterior, el control de las perturbaciones que se produzcan en el ámbito interno por las manifestaciones de protesta social corresponden a la policía, cuya función es orientada a la seguridad pública y no a la seguridad del Estado.

4. Deber de investigar y sancionar a los responsables por hechos de violencia en manifestaciones de protesta social

149. Si en el desarrollo de la manifestación se producen actos de violencia, es de particular importancia que el Estado adopte medidas para investigar los hechos que pudieran haber surgido durante la protesta social como producto de un uso abusivo de la fuerza por agentes estatales, o bien, de actos de agresión provenientes de terceros a la manifestación o entre los propios participantes; de tal manera que sancione a los responsables; y se repare adecuadamente a quienes resultaran afectados en sus derechos. Los Estados tienen el deber de investigar las violaciones de los derechos humanos y sancionar a los autores y a los encubridores de dichas violaciones. Y toda persona que se considere víctima de éstas, tiene derecho de acceder a la justicia para conseguir que se cumpla, en su beneficio y en el del conjunto de la sociedad¹⁷⁹.

150. 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

177. Corte I.D.H., *El Hábeas Corpus Bajo Suspensión de Garantías* (arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-8/87 del 30 de enero de 1987. Serie A No. 8, párr. 19

178. CIDH, *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, párr. 103.

179. Corte I.D.H., *Caso del Caracazo Vs. Venezuela. Reparaciones* (art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Sentencia de 29 de agosto de 2002. Serie C No. 95, párr. 115.

relacionadas con la reivindicación de derechos laborales¹⁸⁰; de la defensa de territorios que pertenecerían a grupos indígenas¹⁸¹; de protestas estudiantiles¹⁸², además de los hechos de violencia que se han registrado en manifestaciones protesta social en el contexto de Estados que sufrieron quiebres democráticos, como Honduras, en donde las mujeres defensoras fueron especialmente atacadas¹⁸³. La CIDH ha instado a los Estados que han atravesado por estos hechos a investigar los hechos violatorios de derechos humanos con arreglo al debido proceso, hasta su pleno esclarecimiento, así como juzgar a los responsables y reparar las consecuencias de las violaciones.

151. En virtud de la información recibida de varios Estados que indican la limitación del ejercicio del derecho de reunión en razón de un uso excesivo de la fuerza, la Comisión considera que éstos afrontan desafíos para cumplir con la recomendación dada en su informe de 2006. En este sentido, la CIDH reitera a los Estados su recomendación de “[a] doptar mecanismos para evitar el uso excesivo de la fuerza en manifestaciones públicas”¹⁸⁴.

180. CIDH, Comunicado de Prensa 77/10. *CIDH expresa preocupación por muertos y heridos durante manifestaciones en Panamá*, 3 de agosto de 2010; CIDH, *Democracia y Derechos Humanos en Venezuela*, párr. 154.

181. CIDH, Comunicado de Prensa 35/09. *La CIDH condena hechos de violencia en Perú*, 8 de junio de 2009; CIDH, Comunicado de Prensa 108/11, *CIDH urge a garantizar la integridad física y seguridad de manifestantes en Bolivia*, 17 de octubre de 2011.

182. CIDH, Comunicado de Prensa 87/11. *CIDH, manifiesta preocupación por violencia contra protestas estudiantiles en Chile*, 6 de agosto de 2011.

183. En el Informe *Honduras: Derechos Humanos y Golpe de Estado*: la CIDH observó numerosos testimonios que revelaron que durante la represión de las manifestaciones contra el golpe de Estado, como en las detenciones ilegales, las mujeres fueron objeto de agresiones verbales y de violencia sexual por parte de las fuerzas de seguridad. A comienzos del 2010, la Comisión observó con especial preocupación que el 9 de febrero de 2010 fue secuestrada junto a cuatro miembros de su familia, una joven que había denunciado en agosto de 2009 haber sido violada sexualmente por cuatro policías luego de haberla detenido en una manifestación contra el golpe de Estado. Cfr. CIDH, *Observaciones Preliminares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre su visita a Honduras realizada del 15 a 18 de mayo de 2010*, 3 de junio de 2010, párr. 93; CIDH, *Comunicado de Prensa 26/10. CIDH deplora asesinatos, secuestros y agresiones en Honduras*, 8 de marzo de 2010.

184. CIDH, *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*, recomendación I2.

Informe del comité Jurídico Interamericano¹⁸⁵. Guía para la regulación del uso de la fuerza y la protección de las personas en situaciones de violencia interna que no alcanzan el umbral de un conflicto armado CJI/doc.401/12 rev.4

I. Mandato del comité jurídico interamericano

Mediante resolución CJI/RES. 182 (LXXIX-O/11) adoptada por unanimidad el 5 de agosto de 2011, el Comité Jurídico Interamericano decidió incluir en el temario para su octogésimo periodo ordinario de sesiones, a ser celebrado en la Ciudad de México a partir del 5 de marzo de 2012, el tema de “Guía para la regulación del uso de la fuerza y la protección de las personas en situaciones de violencia interna que no alcanzan el umbral de un conflicto armado”. Para tal efecto, designó como Relator al doctor Fernando Gómez Mont Urueta.

Durante el octogésimo periodo ordinario de sesiones del Comité, el Comité examinó e intercambió ideas en torno al proyecto de Guía presentado por el Relator, y recibió los comentarios de representantes del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) al respecto. El Comité acordó incluir nuevamente el tema en el temario para su octogésimo primer periodo ordinario de sesiones, a ser celebrado en la Ciudad de Río de Janeiro a partir del 6 de agosto de 2012, y solicitó al Relator presentar un nuevo proyecto de Guía que incorpore las modificaciones pertinentes a la luz de los comentarios recibidos, para su consideración en dicho periodo.

Los retos que presentan las situaciones de violencia interna para la protección de los derechos humanos no son tema nuevo en nuestro continente. Han sido diversos los instrumentos, jurisprudencia y artículos que han surgido a lo largo de las últimas décadas para abordar directa o indirectamente los alcances y límites del uso de la fuerza por el Estado en estas situaciones, así como las necesidades de protección de las personas afectadas.

En el marco del sistema de la Organización de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1969), la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (1966), y la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (2006), entre otros, reconocen los derechos a la vida,

185. El Comité Jurídico Interamericano (CJI), con sede en la ciudad de Río de Janeiro, es uno de los Órganos a través de los cuales la Organización de los Estados Americanos (OEA) realiza sus fines. El Comité Jurídico sirve de cuerpo consultivo de la OEA en asuntos jurídicos de carácter internacional y promueve el desarrollo progresivo y la codificación del derecho internacional en la región. Además tiene por finalidad el estudio de los problemas jurídicos referentes a la integración de los países en desarrollo del continente y la posibilidad de uniformar sus legislaciones en cuanto parezca conveniente.

a la integridad personal, a la seguridad y a la libertad de reunión pacífica. Prohíben las detenciones arbitrarias y reconocen el derecho de las personas privadas de la libertad a ser tratadas humanamente. Prohíben también las injerencias arbitrarias en la vida privada o domicilio. Disponen que, entre otros, los derechos a la vida y a no ser sometido a torturas o tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes no pueden ser suspendidos en circunstancia alguna, y enumeran las restricciones permitidas a la libertad de reunión pacífica.

Los derechos humanos reconocidos en estos instrumentos han sido detallados para abordar las problemáticas particulares del uso de la fuerza y de los derechos de las personas detenidas en diversos instrumentos de derecho indicativo (soft law) adoptados por el sistema de las Naciones Unidas. En relación con los alcances y limitaciones en el uso de la fuerza y su relación con el respeto a los derechos humanos, resultan particularmente relevantes el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de hacer Cumplir la Ley¹⁸⁶ (1979) (en adelante, el “Código de Conducta”) y los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (1990)¹⁸⁷ (en adelante, los “Principios Básicos”). Por lo que respecta a los derechos de las personas privadas de la libertad, cabe destacar, entre otros, las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos (1965)¹⁸⁸ y el Conjunto de Principios para la Protección de todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión (1988)¹⁸⁹.

En el ámbito académico, la protección de las personas afectadas por situaciones de violencia ha sido detallada en una declaración de expertos en la materia, denominada la Declaración de Normas Humanitarias Mínimas (1990)¹⁹⁰ (en adelante, “Declaración de Turku”), que reafirma los derechos mínimos e inderogables que tienen las personas ante los riesgos particulares que suponen las situaciones de violencia.

La Corte Europea de Derechos Humanos ha generado también relevante jurisprudencia en lo relativo al uso de la fuerza. Cabe destacar en particular los casos *McCann and Others v.*

186. Aprobado mediante resolución 34/169 de 17 de diciembre de 1979 por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

187. Aprobados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana, Cuba, del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990.

188. Adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1965, y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C(XXIV) de 31 de julio de 1967 y 2076 (LXII) de 13 de mayo de 1977.

189. Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 43/173 de 9 de diciembre de 1988.

190. Aprobada por una reunión de expertos organizada por el Instituto de Derechos Humanos, Universidad Abo Akademi en Turku/Abo (Finlandia) del 30 de noviembre al 2 de diciembre de 1990 y revisada después de una reunión del Instituto Noruego de Derechos Humanos celebrada en Oslo (Noruega) el 29 y 30 de septiembre de 1994.

Reino Unido (1995)¹⁹¹ y *Makaratzis vs. Grecia* (2004)¹⁹², cuyos criterios han sido retomados en diversos casos que los han sucedido¹⁹³.

En el marco del sistema de la Organización de los Estados Americanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948) (en adelante, la “Declaración Americana”), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1979) (en adelante, la “Convención Americana”), la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (1985), y la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (1994), reconocen, entre otros, el derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad e integridad personales, a reunirse pacíficamente, así como a la inviolabilidad del domicilio. Prohíben la privación arbitraria de la vida y reconocen el derecho de las personas privadas de libertad a ser tratadas con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano. Disponen, asimismo, que los derechos a la vida y a la integridad personal, entre otros, así como las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos, no pueden ser suspendidos en circunstancia alguna.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, la “CIDH”) ha abordado la cuestión del uso de la fuerza y la protección de las personas en situaciones de violencia en varios de sus informes. Cabe destacar, entre otros, los informes de la Comisión sobre el caso *Abella y Otros v. Argentina* (1997)¹⁹⁴, el caso *Finca la Exacta en Guatemala* (2002)¹⁹⁵, así como sobre el tema de Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos (2009)¹⁹⁶.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, la “Corte”) ha tenido también la oportunidad de desarrollar relevante jurisprudencia en relación con el uso de la fuerza en situaciones de violencia y la protección de la persona en estas situaciones. Las sentencias

191. ECHR, *McCann and Others v. the United Kingdom*, judgment of 27 September 1995, Series A no. 324.

192. ECHR, *Makaratzis v. Greece*, no. 50385/99, 20 December 2004.

193. En este sentido: ECHR, *McKerr v. United Kingdom*, no. 28883/95, 4 May 2001; ECHR, *Kelli and others v. United Kingdom*, no. 30054/96, 4 May 2011; ECHR, *Kakoulli v. Turkey*, no. 38595/97, 22 November 2005; *Isayeva and others v. Russia*, nos. 57947/00, 57948/00 and 57949/00, 24 February 2005; ECHR, *Erdogan and others v. Turkey*, no. 19807/92, 25 April 2006.

194. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Abella y Otros v. Argentina*, Caso 11.137, Informe 55/97, OEA/Ser/L/V/II.97 18 de noviembre de 1997.

195. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe 57/02 Caso 11.382. Fondo. Finca “La exacta” Guatemala, 21 de octubre de 2002.

196. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II.Doc.57, 31 de diciembre de 2009.

de los casos *Neira Alegría y otros v. Perú* (1995)¹⁹⁷, *Durand y Ugarte v. Perú* (2000)¹⁹⁸, *Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) v. Venezuela* (2006)¹⁹⁹ y *Zambrano Vélez y otros v. Ecuador* (2007)²⁰⁰, son algunas de las más representativas en esta materia.

Tanto en el 2005 como en el 2008, el CICR auspició en la ciudad de Lima, Perú, la Reunión Subregional de Expertos Gubernamentales sobre la Regulación del Uso de la Fuerza y la Protección de las Personas en Situaciones de Disturbios Interiores y otras Situaciones de Violencia Interna, en la cual se enfatizó la necesidad de fortalecer las medidas de regulación de los Estados en esta materia.

La decisión del Comité Jurídico Interamericano de retomar esta temática cobra particular relevancia ante la realidad actual de las situaciones de violencia en nuestro continente. Éste se trata del primer informe que examina el Comité en la materia.

II. Situaciones de violencia interna que no alcanzan el umbral de un conflicto armado

Las situaciones de violencia al interior de un Estado pueden ser clasificadas, en orden de mayor a menor nivel de violencia, como un conflicto armado no internacional (“CANI”), un disturbio interior o una tensión interna.

Los CANI se encuentran regulados por el derecho internacional humanitario, particularmente por el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 que establece un umbral amplio, y por el Protocolo Adicional II a dichos Convenios del 8 de junio de 1977 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, que establece un umbral más restringido.

Siguiendo el umbral amplio del artículo 3 común, el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia ha señalado en su jurisprudencia que “existe un conflicto armado cuando quiera que haya [...] una violencia armada prolongada entre autoridades gubernamentales y grupos armados organizados o entre esos grupos en el territorio de un Estado”²⁰¹.

197. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Neira Alegría y otros vs. Perú*. Sentencia de 19 de enero de 1995 (fondo).

198. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Durand y Ugarte vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 16 de agosto de 2000. Serie C No. 68.

199. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Montero Aranguren y otro (Retén de Catia) v. Venezuela*. Sentencia del 5 de julio de 2006.

200. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Zambrano Vélez y otros v. Ecuador*. Sentencia de 4 de julio de 2007 (Fondo, Reparaciones y Costas).

201. Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, Caso *El Fiscal c. Dusko Tadic*, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction del 2 de octubre de 1995, IT-94-I-A, párr. 70.

En este sentido, la CIDH ha reconocido que los CANI:

Típicamente consisten en hostilidades entre fuerzas armadas del gobierno y grupos de insurgentes organizados. También se aplica a situaciones en las cuales dos o más bandas armadas se enfrentan entre sí, sin la intervención de fuerzas del gobierno cuando, por ejemplo, el gobierno establecido se ha disuelto o su situación es tan débil que no le permite intervenir²⁰².

El Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia ha agregado en su jurisprudencia que:

La determinación de la existencia de un conflicto armado se basa únicamente en dos criterios: la intensidad del conflicto y la organización de las partes; el propósito de los grupos armados en su participación en los actos de violencia o la consecución de otros objetivos es, por tanto, irrelevante²⁰³.

No obstante, no existe consenso en la doctrina sobre el papel de los motivos de los grupos armados en la clasificación de una situación como un conflicto armado. Parte de la doctrina coincide con el citado tribunal penal en la irrelevancia de éstos, mientras que otro sector de la doctrina sostiene que para que una situación sea calificada como un CANI, el grupo armado debe perseguir objetivos políticos.

Al respecto, el Instituto Internacional de Oslo de Investigaciones sobre la Paz y el Programa de Datos sobre Conflictos en Uppsala, cuyos criterios fueron retomados recientemente por la UNESCO, consideran que un CANI "ha de entrañar una 'incompatibilidad polémica' sobre un gobierno y/o un territorio"²⁰⁴, característica que ha sido retomada por otros

202. CIDH, *Abella y Otros v. Argentina*, Caso 11.137, Informe 55/97, OEA/Ser/L/V/II.97 18 de noviembre de 1997, párr. 152.

203. Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, *Caso El Fiscal c. Limaj*, Causa IT-03-66-T, Decisión de la Sala de Primera Instancia del 30 de noviembre de 2005, párr. 170. Traducción al español retomada de Vité, Sylvain, "Tipología de los conflictos armados en el derecho internacional humanitario: conceptos jurídicos y situaciones reales", en *International Review of the Red Cross*, vol. 91, No. 873, marzo 2009, versión en español, p. 11.

204. Informe de la UNESCO de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo 2011, "Una crisis encubierta: conflictos armados y educación", p. 156, disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001921/1921555.pdf>. El Programa de Datos sobre Conflictos de la Universidad de Uppsala en Suecia que establece las bases de este criterio está disponible en <http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/database/>. Las investigaciones del Instituto Internacional de Oslo de Investigaciones sobre la Paz se encuentran disponibles en <http://www.prio.no/Research-and-Publications/Programmes/Conflict-Resolution-and-Peacebuilding/>.

autores como Bruderlein²⁰⁵, Gasser²⁰⁶ o Wallensteen. Éstos consideran que este criterio es útil para diferenciar un CANI, en el cual existe violencia organizada de origen político, de la situación diferente que entraña la violencia generalizada vinculada a actividades delictivas de vastas proporciones.

Este Relator coincide con Wallensteen en el sentido de que:

A veces los actores no luchan por el poder político sino para obtener beneficios criminales de diversas clases. No llamaríamos “conflicto armado” a esta situación, puesto que los actores no desean ejercer el poder político. Separaríamos los conflictos políticos de las actividades criminales, ya que no deseamos incluir actividades puramente delictivas en la categoría de conflicto armado²⁰⁷.

Por lo que respecta a las demás situaciones de violencia interna, es decir, aquéllas que no alcanzan el referido umbral de un CANI, el CICR menciona que:

[I]a noción de disturbios interiores y de tensiones internas puede ilustrarse mediante una lista no restrictiva de ejemplos de estas situaciones: los motines, como manifestaciones que no tienen un propósito inicial concertado; los actos aislados y esporádicos de violencia, por oposición a las operaciones militares realizadas por fuerzas armadas o grupos armados; los otros actos análogos, que abarcan, en particular, las detenciones masivas de personas a causa de sus actos o sus opiniones²⁰⁸.

Estos ejemplos son retomados por la CIDH²⁰⁹. Tanto las situaciones de disturbios interiores como las de tensiones internas se rigen por el derecho internacional de los derechos humanos y por las normas de derecho interno.

205. Bruderlein, V.C., “The Role of Non-State Actors in Building Human Security: The Case of Armed Groups in Intra-State Wars”, Centro para el Diálogo Humanitario, Ginebra, mayo de 2000, citado en Vité, Sylvain, “Tipología de los conflictos armados en el derecho internacional humanitario: conceptos jurídicos y situaciones reales”, en *International Review of the Red Cross*, vol. 91, No. 873, marzo 2009, versión en español, nota al pie 34.

206. Gasser, H.P., “International Humanitarian Law: an Introduction”, en *Humanity for All: the International Red Cross and Red Crescent Movement*, H. Haug (ed.), Paul Haupt Publishers, Berna, 1993, p. 555, citado en el Documento de opinión del CICR (marzo de 2008), titulado “Cuál es la definición de ‘conflicto armado’ según el derecho internacional humanitario”, nota al pie 18.

207. Wallensteen, Peter, citado en “Entrevista a Peter Wallensteen”, *International Review of the Red Cross*, No. 873, marzo de 2009, pág. 13 de la versión en español.

208. CICR, Comentario del Protocolo del 8 de junio de 1977 adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II), párr. 4474.

209. CIDH, *Abella y Otros v. Argentina*, Caso 11.137, Informe 55/97, OEA/Ser/L/V/II.97 (Nov. 18, 1997), párr. 149.

El rasgo principal que distingue las situaciones de tensión grave de los disturbios interiores es el nivel de violencia que comportan.

En este sentido, los disturbios interiores han sido descritos por el CICR como sigue:

Se trata de situaciones en las que sin que haya, propiamente hablando, conflicto armado sin carácter internacional, existe, sin embargo, a nivel interior, un enfrentamiento que presenta cierto carácter de gravedad o de duración y que da lugar a la realización de actos de violencia. Estos últimos pueden tener formas variables, que van desde generación espontánea de actos de sublevación hasta la lucha entre grupos más o menos organizados y las autoridades que ejercen el poder. En estas circunstancias, que no degeneran forzosamente en lucha abierta, las autoridades que ejercen el poder apelan a cuantiosas fuerzas de policía, o bien a las fuerzas armadas, para restablecer el orden interno. El número elevado de víctimas ha hecho necesaria la aplicación de un mínimo de reglas humanitarias²¹⁰.

Por su parte, las tensiones internas son descritas por el CICR como:

Situaciones de tensión grave (política, religiosa, racial, social, económica, etc.) o también de secuelas de un conflicto armado o de disturbios interiores. Estas situaciones presentan alguna de las siguientes características, si no todas a la vez: detenciones masivas; un elevado número de detenidos “políticos”; probables malos tratos o condiciones inhumanas de detención; suspensión de las garantías fundamentales, sea por la promulgación de un estado de excepción, sea por una situación de hecho; denuncias de desaparición de personas²¹¹.

En resumen, y siguiendo al CICR, “hay disturbios interiores cuando el Estado utiliza la fuerza armada para mantener el orden, sin que haya conflicto armado; hay tensiones internas cuando el empleo de la fuerza es una medida preventiva para mantener el respeto de la ley y el orden, sin que haya disturbios interiores”²¹².

La debida clasificación de una situación de violencia interna cobra particular relevancia ya que determina el régimen jurídico que le es aplicable. Como se mencionó, los CANI se rigen

210. CICR, Comentario del Protocolo del 8 de junio de 1977 adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II), párr. 4475.

211. CICR, Comentario del Protocolo del 8 de junio de 1977 adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II), párr. 4476.

212. CICR, Comentario del Protocolo del 8 de junio de 1977 adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II), párr. 4477.

por el derecho internacional humanitario, que es la *lex specialis* aplicable a situaciones de conflictos armados, supuesto en el cual el derecho internacional de los derechos humanos aplica únicamente de manera complementaria. Por su parte, las demás situaciones de violencia interna -a saber, los disturbios interiores y las tensiones internas- se rigen por el derecho internacional de los derechos humanos y por las normas de derecho interno²¹³.

Una de las consecuencias prácticas más tangibles que entraña esta diferenciación se refiere a la posibilidad de suspensión de ciertos derechos. Mientras que el derecho internacional humanitario aplicable a los CANI no permite suspensión o derogación alguna de sus normas, el derecho internacional de los derechos humanos aplicable a las demás situaciones de violencia interna, sean disturbios interiores o sean tensiones internas, autoriza la suspensión de algunos derechos humanos en ciertas circunstancias, las cuales muchas veces vienen aparejadas con una situación de violencia interna.

En este sentido, el artículo 27 de la Convención Americana autoriza a los Estados a adoptar disposiciones de suspensión de las obligaciones ahí contraídas “[e]n caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado Parte”.

La Corte Europea de Derechos Humanos ha interpretado que para que se justifique un estado de excepción debe existir una situación excepcional de crisis o emergencia que afecte a toda la población y que constituya una amenaza a la vida organizada de la sociedad²¹⁴.

Las disposiciones de suspensión que adopten los Estados en las circunstancias antes descritas deben cumplir con ciertos requisitos. De conformidad con el mismo artículo 27 de la Convención Americana, éstas:

- i) deben adoptarse en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación;
- ii) no deben ser incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional;

213. Véase CIDH, *Abella y Otros v. Argentina*, Caso 11.137, Informe 55/97, OEA/Ser/L/V/II.97 (Nov. 18, 1997), párrs. 148 y 151, en que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos aclaró que “[l]as normas legales que rigen un conflicto armado interno difieren significativamente de las que se aplican a situaciones de disturbios interiores o tensiones internas, por lo cual es necesario caracterizar de manera debida los hechos [...]” (párr. 148), y que “[e]l derecho internacional humanitario excluye expresamente de su ámbito de aplicación a las situaciones de disturbios interiores y tensiones internas, por no considerarlas como conflictos armados. Estas se encuentran regidas por normas de derecho interno y por las normas pertinentes del derecho internacional de los derechos humanos.” (párr. 151).

214. Corte Europea de Derechos Humanos, *Lawless v. Ireland* (no. 3), judgment of 1 July 1961, Series A no. 3, p. 14, párr. 28.

- iii) no deben entrañar discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social; y
- iv) El Estado debe informar de la suspensión a los demás Estados Partes de la Convención Americana, incluyendo las disposiciones, motivos y fecha de terminación de la suspensión.

En cualquier caso, la suspensión de garantías no debe exceder la medida de lo estrictamente necesario, y, según lo ha reconocido la Corte, resulta “ilegal toda actuación de los poderes públicos que desborde aquellos límites que deben estar precisamente señalados en las disposiciones que decretan el estado de excepción”²¹⁵.

Si bien se autoriza la suspensión de algunos derechos humanos en los casos antes referidos, el derecho internacional reconoce también que existe un núcleo de derechos que, por su importancia, son inderogables y no pueden ser suspendidos en circunstancia alguna. El referido artículo 27 de la Convención Americana reconoce que este núcleo de derechos inderogables se integra por los derechos al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida y a la integridad personal, la prohibición de la esclavitud y la servidumbre, el principio de legalidad y de retroactividad, la libertad de conciencia y religión, la protección a la familia, los derechos del niño, los derechos políticos, los derechos al nombre y a la nacionalidad, así como por las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos. Éstas últimas han sido interpretadas por la Corte en el sentido de que incluyen “los procedimientos de *hábeas corpus* y de amparo”, los cuales “sirven, además, para preservar la legalidad en una sociedad democrática”²¹⁶.

III. El uso de la fuerza en situaciones de violencia interna

De conformidad con la Carta Democrática Interamericana (2001), la democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos. La protección del derecho inderogable a la vida es el principal objetivo de la regulación del uso de la fuerza. En un Estado democrático, el único detentador legítimo del uso de la fuerza es el Estado, ya que es éste el que, a través de sus instituciones, utiliza este monopolio legítimo para mantener el orden, el Estado de Derecho, la libertad y la paz pública necesarios para la convivencia social²¹⁷. Este concepto es retomado por Weber,

215. Corte Interamericana de Derechos Humanos, El *hábeas corpus* bajo Suspensión de Garantías, Opinión Consultiva OC-8/87 de 30 de enero de 1987. Serie A No. 8, párr. 38.

216. Corte Interamericana de Derechos Humanos, El *hábeas corpus* bajo Suspensión de Garantías, Opinión Consultiva OC-8/87 de 30 de enero de 1987. Serie A No. 8, párr. 42.

217. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, Dictamen que valora la Investigación constitucional realizada por la Comisión designada en el Expediente 3/2006, versión pública, p. 447 y 448.

quien define el Estado como “aquella comunidad humana que dentro de un determinado territorio reclama para sí el monopolio de la violencia legítima”²¹⁸.

El Estado tiene el derecho y la obligación de brindar protección cuando la vida, integridad y seguridad de personas que habitan en su territorio se encuentra amenazada por situaciones de violencia. Ello puede incluir, en situaciones concretas, el uso de medios letales. Así lo han reconocido tanto la CIDH²¹⁹ como la Corte²²⁰. Siguiendo a ésta última, “el derecho del Estado a usar la fuerza, aunque ella implique la privación de la vida, en el mantenimiento del orden [...] no está en discusión”²²¹.

El uso de la fuerza física ha sido definido como “la función de la que aparecen investidos ciertos miembros de un grupo para, en nombre de la colectividad, prevenir y reprimir la violación de ciertas reglas que rigen el grupo, si es necesario mediante intervenciones coercitivas que aluden al uso de la fuerza”²²².

En un Estado democrático, esta función es atribuida de manera exclusiva a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Dichos funcionarios son, según el Código de Conducta, todos los agentes de la ley, ya sea nombrados o elegidos, que ejercen funciones de policía, especialmente facultades de arresto y detención, incluyendo a autoridades militares, ya sean uniformadas o no, o fuerzas de seguridad del Estado en los países en que éstos ejercen las funciones de policía²²³. Lo anterior, encuentra su excepción en aquellos casos en los que por razón de la imposibilidad generada por circunstancias concretas para que el Estado pueda proteger a los particulares, se les faculte a estos a usar la fuerza en su legítima defensa.

218. Weber, Max, *El político y el científico*. Trad. Francisco Rubio Llorente. Alianza Editorial, S.A. Madrid, 1986, p. 82.

219. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II, doc. 57, 31 de diciembre de 2009, párr. 113; *Informe sobre terrorismo y derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II.116, doc. 5, 22 de octubre de 2002, párr. 87.

220. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Neira Alegría y otros vs. Perú*. Sentencia de 19 de enero de 1995 (fondo), párr. 74 y 75; *Caso Velásquez Rodríguez*, Sentencia del 29 de julio de 1988, Serie C No. 4, párrafo 154; *Caso Godínez Cruz*, Sentencia del 20 de enero de 1989, Serie C No. 5, párr. 162.

221. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Neira Alegría y otros vs. Perú*. Sentencia de 19 de enero de 1995 (fondo), párr. 74.

222. Loubet del Bayle, Jean Louis. *La Police. Approche socio-politique*. Paris, Montchrestien, 1992, p. 19, citado por González Calleja, Eduardo. *Sobre el Concepto de represión*. Hispania Nova. Revista de Historia Contemporánea, No. 6, 2006, p. 17, y por Martínez Mercado, Fernando, Documento de Trabajo No. 4. *Uso de la Fuerza, Notas y experiencias para la reforma policial en México*. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile, disponible en http://www.cesc.uchile.cl/serie_documentos_06.htm.

223. Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 34/169 del 17 de diciembre de 1979, artículo 1.

La práctica de recurrir a las autoridades militares con el fin de apoyar a las fuerzas de seguridad del Estado en el restablecimiento del orden ha ocurrido en diversas ocasiones en la historia de las situaciones de violencia en nuestro continente. Se trata de una medida legítima a la que pueden recurrir los Estados cuando sus fuerzas policiales o de seguridad no cuentan con la capacidad necesaria para enfrentar una cierta situación. En opinión de este Relator, no obstante su legitimidad esta medida debe ser siempre de carácter excepcional, aplicándose únicamente cuando las fuerzas policiales o de seguridad no cuentan con la capacidad necesaria para enfrentar la situación. Debe ser también de carácter subsidiaria y temporal, hasta en tanto las fuerzas policiales y de seguridad fortalecen sus capacidades, o bien, la capacidad letal de las organizaciones criminales se ve reducida; y en todo caso las fuerzas armadas deberán actuar en apoyo y bajo las órdenes de las autoridades civiles electas. La Corte ha enfatizado “el extremo cuidado que los Estados deben observar al utilizar a las Fuerzas Armadas como elemento de control de la protesta social, disturbios internos, violencia interna, situaciones excepcionales y criminalidad común”²²⁴, señalando que “los Estados deben limitar al máximo el uso de las fuerzas armadas para el control de disturbios internos, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales”²²⁵.

Debe subrayarse, sin embargo, que esta facultad legítima y exclusiva del Estado de hacer uso de la fuerza por medio de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no se trata de un poder ilimitado. Como lo ha reconocido la Corte:

Por graves que puedan ser ciertas acciones y por culpables que puedan ser los reos de determinados delitos, no cabe admitir que el poder pueda ejercerse sin límite alguno o que el Estado pueda valerse de cualquier procedimiento para alcanzar sus objetivos, sin sujeción al derecho o a la moral. Ninguna actividad del Estado puede fundarse sobre el desprecio a la dignidad humana²²⁶.

En este sentido, los instrumentos internacionales de derechos humanos y la jurisprudencia de la Corte reconocen que, para que sea legítimo, el uso de la fuerza por parte del Estado -incluyendo el empleo de armas de fuego- debe cumplir con los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad.

224. Corte IDH, Caso Zambrano Vélez y Otros v. Ecuador. Sentencia del 4 de julio de 2007 (Fondo, Reparaciones y Costas). Párr. 51.

225. Corte IDH, Caso Montero Aranguren y Otros (Retén de Catia). Sentencia del 5 de julio de 2006. Serie C No. 150, párr. 78.

226. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Neira Alegría y otros, Sentencia del 19 de enero de 1995, Serie C No. 20, párrafo 75; Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia del 29 de julio de 1988, Serie C No. 4, párrafo 154; Caso Godínez Cruz, Sentencia del 20 de enero de 1989, Serie C No. 5, párr. 162.

(i) Legalidad - Existencia de un marco normativo que regule el uso de la fuerza

Los Estados deben reflejar los principios y directrices conforme a los cuales los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley pueden hacer uso de la fuerza en legislación adecuada, con pautas suficientemente claras, a efecto de asegurar que éstos respeten el derecho a la vida de las personas bajo su jurisdicción así como para asegurar un control independiente de la legalidad de la misma²²⁷.

En este sentido, los Principios Básicos²²⁸ disponen que las normas y reglamentaciones respectivas deben contener directrices que:

- a) Especifiquen las circunstancias en que tales funcionarios estarían autorizados a portar armas de fuego y prescriban los tipos de armas de fuego o municiones autorizados;
- b) Aseguren que las armas de fuego se utilicen solamente en circunstancias apropiadas y de manera tal que disminuya el riesgo de daños innecesarios;
- c) Prohíban el empleo de armas de fuego y municiones que puedan provocar lesiones no deseadas o signifiquen un riesgo injustificado;
- d) Reglamenten el control, almacenamiento y distribución de armas de fuego, así como los procedimientos para asegurar que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respondan de las armas de fuego o municiones que se les hayan entregado;
- e) Señalen los avisos de advertencia que deberán darse, siempre que proceda, cuando se vaya a hacer uso de un arma de fuego; y
- f) Establezcan un sistema de presentación de informes siempre que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley recurran al empleo de armas de fuego en el desempeño de sus funciones.

En este tenor, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley sólo pueden hacer uso de la fuerza cuando esté dirigido al cumplimiento de un objetivo legítimo, establecido en la ley respectiva. Así, ninguna operación puede tener el fin de matar a una persona, lo cual constituiría un objetivo ilegítimo, sino que su objetivo debe ser el arresto o detención de los infractores de la ley. En este tipo de operaciones, el arresto oportuno evita la escalada en el uso de la fuerza.

227. Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Montero Aranguren y otro (Retén de Catia) v. Venezuela, Sentencia del 5 de julio de 2006, párrs. 66 y 75; Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Zambrano Vélez y Otros v. Ecuador. Sentencia del 4 de julio de 2007 (Fondo, Reparaciones y Costas). Párr. 86.

228. Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, Aprobados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana, Cuba, del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, párr. 11.

ii) Necesidad

De conformidad con el principio de necesidad, puede usarse la fuerza “sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas”²²⁹. En este sentido, solamente deben adoptarse las medidas de seguridad defensivas u ofensivas 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 a la integridad personal de cualquier habitante²³⁰.

La aplicación del principio de necesidad implica reconocer en todo momento el carácter excepcional del uso de la fuerza. Al respecto, la Corte ha reconocido que “sólo podrán hacerse uso de la fuerza o de instrumentos de coerción cuando se hayan agotado y hayan fracasado todos los demás medios de control”²³¹.

En particular tratándose del uso de la fuerza letal, y dado que constituye una medida extrema, la Corte ha agregado que:

[e]n un mayor grado de excepcionalidad se ubica el uso de la fuerza letal y las armas de fuego por parte de agentes de seguridad estatales contra las personas, el cual debe estar prohibido como regla general. Su uso excepcional debe estar formulado por ley, y ser interpretado restrictivamente de manera que sea minimizado en toda circunstancia, no siendo más que el “absolutamente necesario” en relación con la fuerza o amenaza que se pretende repeler²³².

iii) Proporcionalidad

De conformidad con el principio de proporcionalidad, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben ejercer moderación y actuar en proporción a la gravedad del delito y al objetivo legítimo que se persiga²³³.

229. Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 34/169 del 17 de diciembre de 1979, artículo 3.

230. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II, doc. 57, 31 de diciembre de 2009, párr. 116; Véase también Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Zambrano Velez y Otros v. Ecuador. Sentencia del 4 de julio de 2007 (Fondo, Reparaciones y Costas). Párr. 85.

231. CoIDH, Caso Zambrano Vélez y Otros vs. Ecuador. Sentencia de 4 de julio de 2007 (Fondo, Reparaciones y Costas), párrafo 83; Caso Montero Aranguren y otro (Retén de Catia) v. Venezuela, Sentencia del 5 de julio de 2006, párr. 67.

232. CoIDH, Caso Zambrano Vélez y Otros vs. Ecuador. Sentencia de 4 de julio de 2007 (Fondo, Reparaciones y Costas), párrafo 83; Caso Montero Aranguren y otro (Retén de Catia) v. Venezuela, Sentencia del 5 de julio de 2006, párr. 67.

233. Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer

Para ello, los Principios Básicos disponen que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben utilizar en la medida de lo posible medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza y de armas de fuego. Entre las armas y municiones “deberían figurar armas incapacitantes no letales para emplearlas cuando fuera apropiado, con miras a restringir cada vez más el empleo de medios que puedan ocasionar lesiones o muertes”²³⁴.

Sólo podrán utilizar la fuerza y armas de fuego cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen de manera alguna el logro del resultado previsto. Deben, por ende, hacer un uso diferenciado de la fuerza y de las armas de fuego²³⁵.

El Código de Conducta reconoce que el uso de armas de fuego constituye una medida extrema.²³⁶ Según los Principios Básicos²³⁷, que han sido retomados por la CIDH²³⁸, sólo podrán emplearse armas de fuego: (i) en defensa propia o de otras personas; (ii) en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves; (iii) con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida; o (iv) con el objeto de detener a una persona que represente ese peligro y oponga resistencia a su autoridad, o para impedir su fuga, y solo en caso de que resulten insuficientes medidas menos extremas para lograr dichos objetivos. Aclaran que “[e]n cualquier caso, sólo se podrá hacer uso intencional de armas letales cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida”.

En estas circunstancias, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben identificarse como tales y dar una clara advertencia de su intención de emplear armas de fuego, con tiempo suficiente para que se tome en cuenta, salvo que al dar esa advertencia se pusiera

Cumplir la Ley, Aprobados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana, Cuba, del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, párr. 5 a).

234. Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, Aprobados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana, Cuba, del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, párrs. 2 y 4.

235. Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, Aprobados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana, Cuba, del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, párr. 4.

236. Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 34/169 del 17 de diciembre de 1979, inciso c del comentario al artículo 3.

237. Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, Aprobados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana, Cuba, del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, párr. 9.

238. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II, doc. 57, 31 de diciembre de 2009, párr. 113; Informe sobre terrorismo y derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II.116, doc. 5, 22 de octubre de 2002, párr. 87.

indebidamente en peligro a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, se creara un riesgo de muerte o daños graves a otras personas, o resultara evidentemente inadecuada o inútil dadas las circunstancias del caso. En todo caso en que se dispare un arma de fuego, deberá informarse inmediatamente a las autoridades competentes.

Para el cumplimiento de los principios antes citados, los Estados tienen el deber de llevar a cabo una debida planificación del uso de la fuerza.

Ello incluye el deber que tienen los Estados de brindar capacitación adecuada a los funcionarios encargados de cumplir la ley en materia de uso de la fuerza, consistente con los principios anteriormente descritos. Siguiendo a la Corte:

[u]na adecuada legislación no cumpliría su cometido si, entre otras cosas, los Estados no forman y capacitan a los miembros de sus cuerpos armados y organismos de seguridad sobre los principios y normas de protección de los derechos humanos y sobre los límites a los que debe estar sometido, aun bajo los estados de excepción, el uso de las armas por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley²³⁹.

Según los Principios Básicos, debe procurarse que todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley sean seleccionados mediante procedimientos adecuados, posean aptitudes éticas, psicológicas y físicas apropiadas para el ejercicio eficaz de sus funciones y reciban capacitación profesional continua y completa. Agrega que éstos deben recibir capacitación en el empleo de la fuerza y ser examinados conforme a normas de evaluación adecuadas. Ello, a fin de que los funcionarios que deban portar armas de fuego estén autorizados para hacerlo sólo tras haber finalizado la capacitación especializada en su empleo. En la capacitación, debe prestarse “especial atención a las cuestiones de ética policial y derechos humanos, [...] a los medios que puedan sustituir el empleo de la fuerza y de armas de fuego, [...] el estudio del comportamiento de las multitudes y las técnicas de persuasión, negociación y mediación, así como a los medios técnicos, con miras a limitar el empleo de la fuerza y armas de fuego”²⁴⁰.

A su vez, los Estados tienen el deber de establecer una serie de métodos lo más amplia posible y dotarán a los funcionarios correspondientes de distintos tipos de armas y municiones de

239. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Montero Aranguren y otro (Retén de Catia) v. Venezuela, Sentencia del 5 de julio de 2006, párr. 77.

240. Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, Aprobados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana, Cuba, del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, párrafos 18 a 21.

modo que puedan hacer un uso diferenciado de la fuerza y de las armas de fuego, buscando siempre la preservación de la vida e integridad física de todas las personas. Para ello, entre éstas deben figurar las armas incapacitantes no letales ya referidas. Los Principios también requieren que se haga una cuidadosa evaluación de la fabricación y distribución de armas no letales incapacitantes a fin de reducir al mínimo el riesgo de causar lesiones a personas ajenas a los hechos y controlar con todo cuidado el uso de tales armas²⁴¹.

También debería permitirse que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley cuenten con equipo autoprotector, por ejemplo, escudos, cascos, chalecos a prueba de balas y medios de transporte a prueba de balas a fin de disminuir la necesidad de armas de cualquier tipo²⁴².

Aunado a lo anterior, el Estado tiene también el deber de llevar un adecuado control y una verificación de la legitimidad del uso de la fuerza, especialmente cuando esta es empleada por aquellos que actúan por mandato del Estado. Como se mencionó, en todo caso en que dispare un arma de fuego, el funcionario encargado de hacer cumplir la ley deberá informarlo inmediatamente a las autoridades competentes.

Una vez que tenga conocimiento de que sus agentes de seguridad han hecho uso de armas de fuego con consecuencias letales, “el Estado está obligado a iniciar *ex officio* y sin dilación, una investigación seria, independiente, imparcial y efectiva”²⁴³. Ello constituye un elemento fundamental y condicionante para la protección del derecho a la vida que se ve anulado en estas situaciones. En efecto, y según lo ha reconocido la Corte, “[l]a prohibición general a los agentes del Estado de privar de la vida arbitrariamente sería ineficaz si no existieran procedimientos para verificar la legalidad del uso letal de la fuerza ejercida por agentes estatales”²⁴⁴.

En este sentido, la legislación debe: (i) castigar como delito el empleo arbitrario o abusivo de la fuerza o de armas de fuego por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley; (ii) reflejar la responsabilidad de los funcionarios superiores cuando tengan conocimiento, o debieran haberlo tenido, de que los funcionarios a sus órdenes recurren, o han recurrido, al uso ilícito de la fuerza y de armas de fuego, y no adopten todas las medidas

241. Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, Aprobados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana, Cuba, del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, párrs. 2 y 3.

242. Principios Básicos, párr. 2.

243. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Zambrano Vélez y Otros vs. Ecuador. Sentencia de 4 de julio de 2007 (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 88.

244. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Montero Aranguren y otro (Retén de Catia) v. Venezuela, Sentencia del 5 de julio de 2006, párrs. 79-83.

a su disposición para impedir, eliminar o denunciar ese uso; (iii) reflejar la responsabilidad de los superiores que den órdenes ilícitas de usar la fuerza o armas de fuego; y (iv) reflejar que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no podrán alegar obediencia de órdenes superiores si tenían conocimiento de que la orden de emplear la fuerza o armas de fuego era manifiestamente ilícita y tuvieron una oportunidad razonable de negarse a cumplirla²⁴⁵.

Según los Principios Básicos, las personas afectadas por el empleo de la fuerza y armas de fuego o sus representantes legales o herederos, tendrán acceso a un proceso independiente, incluido un proceso judicial²⁴⁶.

El uso de la fuerza letal por un funcionario encargado de hacer cumplir la ley que no cumpla con los principios y criterios aplicables puede incluso constituir una privación arbitraria de la vida, en violación al derecho a la vida previsto en el artículo I de la Declaración Americana y en el artículo 4 de la Convención Americana²⁴⁷. Según lo ha determinado la Corte, “[c]uando se usa fuerza excesiva toda privación de la vida resultante es arbitraria”²⁴⁸.

Los criterios antes descritos resultan aplicables a cualquier situación de violencia interna. A continuación se describen algunas particularidades que, además de los criterios mencionados, caracterizan el uso de la fuerza ante dos formas específicas de violencia interna que han sido recurrentes en nuestro continente: la violencia generada por reuniones ilícitas o violentas y la violencia generada por la delincuencia organizada.

A. El uso de la fuerza para dispersar reuniones ilícitas o violentas

Toda persona tiene el derecho de reunirse pacíficamente con otras y sin armas, en manifestación pública o en asamblea transitoria, así como de asociarse con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, sociales, culturales, deportivos o de cualquier otra índole, como lo reconocen los artículos XXI y XXII de la Declaración Americana y los artículos 15 y 16 de la Convención Americana.

245. Principios Básicos, párrs. 7, 24 y 26.

246. Principios Básicos Sobre el Empleo de la Fuerza y de las Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Cumplir la Ley, Adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, La Habana, septiembre de 1990, principios 1, 2,7, 19, 23 y 26.

247. Véase Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre terrorismo y derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II.116, doc. 5, 22 de octubre de 2002, párrs. 89 y 90; Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II, doc. 57, 31 de diciembre de 2009, párr. 114; Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Neira Alegría y otros, Sentencia del 19 de enero de 1995, Serie C No. 20, párrafo 76.

248. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Zambrano Vélez y Otros vs. Ecuador. Sentencia de 4 de julio de 2007 (Fondo, Reparaciones y Costas), párrafo 84; Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia), párr. 68.

De estos derechos se desprende la obligación correlativa del Estado de proteger el ejercicio lícito y pacífico del derecho de reunión y asociación. La CIDH ha indicado que:

la protección del derecho de reunión comporta no sólo la obligación del Estado de no interferir con su ejercicio, sino la obligación de adoptar, en ciertas circunstancias, medidas positivas para asegurarlo, por ejemplo, protegiendo a los participantes de una manifestación contra la violencia física por parte de personas que puedan sostener opiniones opuestas²⁴⁹.

Esta obligación correlativa del Estado incluye el deber de diseñar planes y procedimientos operativos adecuados para facilitar el ejercicio del derecho de reunión. Según la CIDH, ello involucra medidas como el reordenamiento del tránsito de peatones y vehículos en determinada zona o el acompañamiento a los manifestantes para garantizar su seguridad y facilitar la realización de su reunión. Además, el Estado debe definir normas de actuación y brindar entrenamiento profesional, equipamiento, recursos de comunicaciones, vehículos, medios de defensa personal y de disuasión no letales a las fuerzas policiales para actuar en situaciones que involucran grandes concentraciones de personas, a los efectos de generar las condiciones para que estos eventos puedan desarrollarse en el marco de las normas establecidas y sin afectar el ejercicio de otros derechos humanos²⁵⁰.

Como lo ha reconocido la CIDH, el Estado puede imponer limitaciones razonables a las manifestaciones con el fin de asegurar el desarrollo pacífico de las mismas²⁵¹. De conformidad con la Convención Americana, las limitaciones al ejercicio del derecho de reunión deben estar previstas por ley y ser necesarias para garantizar la seguridad nacional, la seguridad o el orden público en una sociedad democrática, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás.

En este sentido, la CIDH ha mencionado, por ejemplo, que “los Estados pueden regular el uso del espacio público fijando por ejemplo requisitos de aviso previo, pero dichas regulaciones no pueden comportar exigencias excesivas que hagan nugatorio el ejercicio del derecho”²⁵². En efecto, la CIDH ha considerado que algunas de las limitaciones impuestas

249. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Anual 2007, Capítulo IV, párr. 259.

250. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II, doc. 57, 31 de diciembre de 2009, párr. 193.

251. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II, doc. 57, 31 de diciembre de 2009, párr. 194.

252. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II.124, Doc. 5 rev.1, 7 de marzo de 2006, párr. 56.

por los Estados, como la detención de participantes en manifestaciones pacíficas²⁵³ o la penalización per se de demostraciones en la vía pública cuando se realizan en el marco del derecho a la libertad de expresión y del derecho a la reunión²⁵⁴ (la llamada “criminalización de la protesta social”), son contrarias a la libertad de reunión por no cumplir con los criterios permitidos por la Convención Americana para las limitaciones al derecho a la reunión.

Si, no obstante las medidas adoptadas, el derecho de reunión se ejerce de forma abusiva o ilícita, la CIDH ha reconocido también que el Estado puede “imponer limitaciones razonables a las manifestaciones con el fin de [...] dispersar aquellas que se tornan violentas u obstructivas, siempre que tales límites se encuentren regidos por los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad”²⁵⁵. No obstante, el accionar de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no debe desincentivar el derecho de reunión sino protegerlo, por ello la desconcentración de una manifestación debe justificarse en el deber de protección de las personas²⁵⁶.

El uso de la fuerza por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en estas circunstancias debe ser proporcional al nivel de violencia de la manifestación. En este sentido, los Principios Básicos disponen que al dispersar reuniones ilícitas pero no violentas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley evitarán el empleo de la fuerza o, si no es posible, lo limitarán al mínimo necesario. Por su parte, al dispersar reuniones violentas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán utilizar armas de fuego cuando no se puedan utilizar medios menos peligrosos y únicamente en la mínima medida necesaria²⁵⁷. Ello, tomando en cuenta que sólo podrán utilizarlas cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida (sea en defensa propia o de otras personas, 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 propósito de detener a una persona que represente ese peligro y oponga resistencia a su autoridad o para impedir su fuga)²⁵⁸.

253. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II.124, Doc. 5 rev.1, 7 de marzo de 2006, párr. 56.

254. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Anual 2007, Capítulo IV, párr. 266; Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Ricardo Canese v. Paraguay, Sentencia del 31 de agosto de 2004, Serie C No. 111, párr. 96 a 98.

255. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Anual 2007, Capítulo IV, párr. 260.

256. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II.124, Doc. 5 rev.1, 7 de marzo de 2006, párr. 63.

257. Principios Básicos Sobre el Empleo de la Fuerza y de las Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Cumplir la Ley, Adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, La Habana, septiembre de 1990, principios 13 y 14.

258. Principios Básicos Sobre el Empleo de la Fuerza y de las Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Cumplir la Ley, Adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, La Habana, septiembre de 1990, principio 9.

Con el fin de asegurar que el uso de la fuerza en manifestaciones públicas sea excepcional y en circunstancias estrictamente necesarias, la CIDH ha recomendado que los Estados adopten medidas administrativas de control, así como medidas especiales de planificación, prevención e investigación del posible uso abusivo de la fuerza. Éstas incluyen²⁵⁹:

- a) la implementación de mecanismos para prohibir de manera efectiva el uso de la fuerza letal como recurso en las manifestaciones públicas;
- b) la implementación de un sistema de registro y control de municiones;
- c) la implementación de un sistema de registro de las comunicaciones para verificar las órdenes operativas, sus responsables y ejecutores;
- d) la promoción de la identificación personal con medios visibles de los agentes policiales que participen de los operativos de control de orden público;
- e) la promoción de espacios de comunicación y diálogo previo a las manifestaciones, y la actuación de funcionarios de enlace con los manifestantes, para coordinar el desarrollo de las acciones de manifestación y protesta y los operativos de seguridad pública evitando situaciones de conflicto;
- f) la identificación de responsables políticos a cargo de los operativos de seguridad en las marchas, en especial cuando existan marchas programadas o conflictos sociales prolongados, o circunstancias que hagan prever riesgos potenciales para los derechos de los manifestantes o terceras personas, a fin de que estos funcionarios estén encargados de controlar el operativo en el terreno, y hacer cumplir estrictamente las normas sobre uso de la fuerza y comportamiento policial;
- g) el establecimiento de un sistema de sanciones administrativas para las fuerzas policiales con instructores independientes y participación de las víctimas de abusos o actos de violencia; y
- h) adoptar medidas para impedir que los mismos funcionarios policiales o judiciales (jueces o fiscales) involucrados directamente en los operativos estén a cargo de investigar irregularidades o abusos cometidos en su desarrollo.

Como se ha mencionado, un uso desproporcionado de la fuerza por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en la represión de manifestaciones públicas o motines puede constituir una privación arbitraria de la vida, según lo han determinado los informes y la jurisprudencia de la CIDH²⁶⁰ y de la Corte²⁶¹.

259. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II.124, Doc. 5 rev.1, 7 de marzo de 2006, párr. 68; Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II, doc. 57, 31 de diciembre de 2009, párr. 201.

260. Véase Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Chile, OEA/Ser.L/V/II.66, doc. 17, 27 de septiembre de 1985, Capítulo III, párr. 101.

261. Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Durand y Ugarte vs. Perú. Sentencia del 16 de agosto de 2000 (Fondo), párr. 118.

B. El uso de la fuerza ante la violencia generada por la delincuencia organizada

Los países de la región hoy presentan algunos de los índices de criminalidad más altos del mundo, resultando los jóvenes el grupo más afectado como víctimas y victimarios. Así lo reconoce la CIDH, la cual señala que por primera vez en décadas, en los países de América Latina, la delincuencia ha desplazado al desempleo como la principal preocupación para la población, y que en estos países “el Poder Judicial, el ministerio público, las fuerzas de seguridad y el sistema penitenciario no han desarrollado las capacidades necesarias para responder eficazmente, mediante acciones de prevención y de represión legítimas del crimen y la violencia”²⁶². Agrega que en algunos casos la empresa privada, las organizaciones sociales y otros actores han intentado dar respuesta, en sustitución del Estado, con altos niveles de precariedad, y que en varios países de la región, la corrupción y la impunidad han permitido a organizaciones criminales desarrollar y establecer verdaderas estructuras de poder paralelas²⁶³.

De conformidad con la definición provista en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (en adelante, “Convención de Palermo”)²⁶⁴, se entiende por “grupo delictivo organizado” un “grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material”.

Como ya se ha mencionado, el Estado tiene la obligación de garantizar el Estado de Derecho y la seguridad ciudadana. Ésta última ha sido definida por la CIDH como la situación donde “las personas pueden convivir libres de las amenazas generadas por la violencia y el delito, a la vez que el Estado tiene las capacidades necesarias para garantizar y proteger los derechos humanos directamente comprometidos frente a los mismos”, es decir, donde “las personas viven libres de la violencia practicada por los actores estatales o no estatales”²⁶⁵.

262. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II, doc. 57, 31 de diciembre de 2009, párr. 3.

263. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II, doc. 57, 31 de diciembre de 2009, párr. 33.

264. Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de noviembre de 2000, mediante Resolución A/Res/55/25, artículo 2 a).

265. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II, doc. 57, 31 de diciembre de 2009, párr. 221.

La delincuencia organizada, cuyos grupos hacen uso ilícito de la fuerza, es una manifestación de violencia que desafía la convivencia democrática y pone en riesgo la seguridad ciudadana. Ante esta situación, el Estado tiene la obligación de responder con leyes, instituciones y políticas firmes que prevengan y sancionen el accionar de los grupos delictivos organizados, con el fin de proteger los derechos humanos de las personas bajo su jurisdicción.

Como lo señala la CIDH:

en un Estado de Derecho, el uso de la fuerza y otros medios de coacción legítimos son monopolio de las autoridades públicas, quienes deben utilizarlos de acuerdo a los estándares ya identificados [...]. [L]os Estados incumplen sus deberes de protección y garantía de los derechos humanos cuando permiten, favorecen o toleran el funcionamiento de grupos de particulares que usurpan funciones esenciales de las instituciones del sistema de administración de justicia o las fuerzas de policía. La historia del continente registra situaciones recientes donde este tipo de prácticas han generado violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos, por lo que es deber del Estado democrático ejercer un fuerte control sobre las mismas para evitar su funcionamiento y, en su caso, aplicar las sanciones penales que correspondan según el derecho interno²⁶⁶.

De conformidad con la Convención de Palermo, los Estados tienen la obligación de adoptar medidas legislativas y de otra índole para tipificar penalmente la participación en un grupo delictivo organizado, los delitos graves que entrañen la participación de éstos, el blanqueo del producto de dichos delitos y la corrupción. Asimismo, deben adoptar medidas para autorizar el decomiso del producto de los delitos o de los bienes utilizados en su comisión, entre otros²⁶⁷. Conforme al Plan de Acción Hemisférico contra la Delincuencia Organizada Transnacional, los Estados deben, además, adoptar medidas legislativas y estrategias nacionales integrales para prevenir y combatir la delincuencia organizada transnacional, perseguir, enjuiciar y sancionar adecuadamente a las personas involucradas en este tipo de delincuencia, y adoptar y emplear técnicas especiales de investigación para su combate²⁶⁸.

Aunado a lo anterior, este Relator coincide con la CIDH en la importancia de que el Estado diseñe e implemente políticas públicas integrales en materia de seguridad ciudadana, que desarrollen simultáneamente acciones específicas y planes estratégicos en el plano

266. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II, doc. 57, 31 de diciembre de 2009, párr. 209.

267. Convención de Palermo, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de noviembre de 2000, mediante Resolución A/Res/55/25, artículos 5, 6, 8 y 12.

268. Plan de Acción Hemisférico contra la Delincuencia Organizada Transnacional, Doc. CP/RES. 908 (1567/06), adoptado por el Consejo Permanente de la OEA en la sesión celebrada el 25 de octubre de 2006.

operativo, normativo y preventivo, que sean sustentables y sean sometidas a mecanismos de evaluación y rendición de cuentas permanentes, en un escenario de amplia participación ciudadana²⁶⁹.

El Estado debe también fortalecer sus capacidades institucionales para hacer frente a tales situaciones. En estas circunstancias, cobran particular relevancia las instituciones policiales y de procuración de justicia, reconocidas por la CIDH como “un engranaje insustituible para las garantías de los derechos humanos comprometidos ante la violencia y el delito” en los regímenes democráticos. Las instituciones policiales y las de procuración de justicia tienen un papel relevante, no sólo en la prevención, disuasión y control de la delincuencia y la violencia, sino también en el adecuado funcionamiento de la administración de justicia: tienen responsabilidad en la investigación criminal, la identificación de los agresores, las víctimas, los testigos, la recolección y el análisis de las pruebas materiales, y la elaboración de los informes para fiscales y jueces. En virtud de lo anterior, el Estado debe procurar el fortalecimiento de la legitimidad y eficacia de estas instituciones para hacer frente a la delincuencia organizada, brindando a los agentes de las mismas, la formación, infraestructura y equipamiento necesarios para cumplir de manera adecuada con sus tareas. Asimismo, debe asegurar que las fuerzas policiales tengan apoyo y cooperación de los actores en el sistema de justicia penal, organizaciones gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y de la empresa privada²⁷⁰. Para ello es necesario dotarlos de mejores autorizaciones constitucionales para investigar y perseguir a los miembros de éstas organizaciones criminales, para lo que es fundamental reconocer la proclividad de estas organizaciones para actuar permanentemente en la clandestinidad, y la complejidad de las dinámicas y relaciones que existen entre sus miembros. Asimismo se recomienda la necesidad de dotar de herramientas tecnológicas adecuadas para la investigación y persecución de este fenómeno delincencial.

Al igual que en otras circunstancias, el uso de la fuerza por el Estado para preservar el Estado de Derecho ante la violencia de la delincuencia organizada debe desarrollarse en el marco del pleno respeto a los derechos humanos. En este sentido, la Corte ha aclarado que si bien la amenaza delincencial “puede ciertamente constituir una razón legítima para que un Estado despliegue sus fuerzas de seguridad en casos concretos, [...] la lucha de los Estados contra el crimen debe desarrollarse dentro de los límites y conforme a los procedimientos que permitan preservar tanto la seguridad pública como el pleno respeto a los derechos humanos de quienes se hallan sometidos a su jurisdicción”²⁷¹.

269. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II, doc. 57, 31 de diciembre de 2009, párr. 232 (A), inciso I.

270. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II, doc. 57, 31 de diciembre de 2009, párrs. 222 a 224.

271. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Zambrano Vélez y Otros vs. Ecuador. Sentencia de 4 de julio

A pesar de esta obligación, las políticas de seguridad ciudadana que históricamente se han implementado en numerosos Estados de las Américas se han caracterizado, según la CIDH, en términos generales por su desvinculación de los estándares internacionales de derechos humanos y en muchos casos, en nombre de la prevención y el control del crimen y la violencia, se ha apelado al uso de la fuerza en forma ilegal y arbitraria²⁷². Al respecto, la CIDH ha reiterado que “el uso de la fuerza por fuera de los marcos legales y los estándares internacionales, sumado a la inhabilidad de las instituciones para enfrentar el crimen y la violencia en forma eficaz, contribuyen a incrementar la inseguridad de la población”²⁷³.

Ante esta situación, la Corte ha reiterado en su jurisprudencia que las condiciones del país, sin importar qué tan difíciles sean, no liberan a un Estado Parte en la Convención Americana de sus obligaciones bajo dicho tratado, las cuales subsisten particularmente en esas situaciones difíciles. Ha insistido, a este respecto, “que, sin importar las condiciones de cada Estado, existe una prohibición absoluta de la tortura, de las desapariciones forzadas de personas y de las ejecuciones sumarias y extrajudiciales, prohibición que constituye una norma inderogable de Derecho Internacional”²⁷⁴.

IV. La protección de las personas en situaciones de violencia interna

Las situaciones de violencia interna traen aparejadas por lo general numerosas violaciones a los derechos humanos de las personas afectadas. Siguiendo a Harrof-Tavel, estas violaciones incluyen:

- los atentados contra la integridad física: las heridas, la enfermedad, la invalidez o la muerte;
- la tortura y los malos tratos;
- las desapariciones que sean el fruto de una política deliberada del Estado, pero también de grupos paramilitares o de movimientos de oposición. Los desaparecidos pueden estar detenidos en lugares secretos, pero, por lo general, son asesinados, sea para aterrorizar a la población sea para evitar el oprobio que implica, a nivel nacional o internacional, la detención de determinados opositores;

de 2007 (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 96; Cfr. Caso Castillo Petrucci y otros. Sentencia del 30 de mayo de 1999. Serie C. No. 52, párr. 207.

272. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II, doc. 57, 31 de diciembre de 2009, párr. 32.

273. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II, doc. 57, 31 de diciembre de 2009, párr. 34.

274. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Zambrano Vélez y Otros vs. Ecuador. Sentencia de 4 de julio de 2007 (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 96.

- la privación de la libertad, cuya forma clásica es la encarcelación en un lugar cerrado previsto al efecto (prisiones, campos, a veces determinados hospitales psiquiátricos, etc.). Pero existen otras: por ejemplo, el arresto domiciliario o el confinamiento en otra región del país, a menudo alejada, aislada e insalubre;
- la imposibilidad para el individuo de satisfacer sus necesidades vitales (seguridad, supervivencia material, necesidades morales), cuando ha perdido sus medios de subsistencia, se ha trasladado al interior del país o se ha refugiado en el extranjero;
- la separación de familias, cuyos miembros no tienen noticias unos de otros a causa de las hostilidades o disturbios;
- los sufrimientos que padecen las personas o las comunidades afectadas indirectamente por los enfrentamientos, como las familias sin recursos, las colectividades cuya precaria situación económica pelagra por la carga suplementaria que representan los refugiados o desplazados, las personas consideradas sospechosas por estar emparentadas con algún actor de la violencia²⁷⁵.

Las violaciones de derechos humanos y sufrimientos generados durante situaciones de violencia interna son motivo de serias preocupaciones humanitarias. Resulta indispensable, por ende, que los Estados brinden y faciliten la asistencia humanitaria a las personas afectadas por estas situaciones. Según lo establecido en la Declaración de Turku, “[e]n casos de violencia interna [...] deberán darse a las organizaciones humanitarias todas las facilidades necesarias para que puedan realizar sus actividades humanitarias y, en particular, para que tengan acceso a la población y le puedan proporcionar socorro humanitario”²⁷⁶.

El deber de brindar facilidades a las organizaciones humanitarias incluye el deber de no obstaculizar su labor así como de respetar y proteger al personal de asistencia humanitaria, sus instalaciones y medios de transporte, en situaciones de violencia. Como lo reconoce la Declaración de Turku, “[e]l personal médico, religioso y demás personal humanitario será respetado y protegido y se le garantizará toda la ayuda disponible para el desempeño de sus funciones”²⁷⁷.

275. Harrof-Tavel, Marion, “La acción del Comité Internacional de la Cruz Roja ante las situaciones de violencia interna”, *Revista Internacional de la Cruz Roja* No. 117, mayo-junio de 1993, pp. 199-225.

276. Declaración de Normas Humanitarias Mínimas (Declaración de Turku), aprobada por una reunión de expertos organizada por el Instituto de Derechos Humanos, Universidad Abo Akademi en Turku/Abo (Finlandia) del 30 de noviembre al 2 de diciembre de 1990 y revisada después de una reunión del Instituto Noruego de Derechos Humanos celebrada en Oslo (Noruega) el 29 y 30 de septiembre de 1994, artículo 15.

277. Declaración de Normas Humanitarias Mínimas (Declaración de Turku), aprobada por una reunión de expertos organizada por el Instituto de Derechos Humanos, Universidad Abo Akademi en Turku/Abo (Finlandia) del 30 de noviembre al 2 de diciembre de 1990 y revisada después de una reunión del Instituto Noruego de Derechos Humanos celebrada en Oslo (Noruega) el 29 y 30 de septiembre de 1994, artículos 14 y 15.

A este respecto, cabe destacar la labor que prestan en diversos países de nuestro continente organizaciones humanitarias como el CICR, tanto en el ámbito preventivo de capacitación y difusión de los principios humanitarios y de las normas relativas al uso de la fuerza, como en el ámbito de prestación de asistencia y socorro humanitario a las personas afectadas por la violencia, sea a través de sus iniciativas de ofrecimiento de servicios a los Estados para actuar con el consentimiento de éstos o en apoyo a la asistencia proporcionada por las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja de cada país. Tanto en relación con las labores del CICR como de las Sociedades Nacionales, los Estados deben prestar especial atención a las obligaciones internacionales que tienen de respetar y proteger el emblema de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

Es en razón de lo anterior que este Comité de manera muy enfática insta a los Estados de nuestro continente a permitir la intervención de estas organizaciones humanitarias en las situaciones de violencia interna a que se refiere el presente estudio, tomando en cuenta que por sus antecedentes han demostrado ser un remedio eficaz para mitigar los sufrimientos que estos hechos producen en nuestras comunidades.

A continuación se describen ciertas particularidades de algunos de los derechos humanos más comúnmente afectados en situaciones de violencia interna:

i) Derecho a la vida

Uno de los derechos más amenazados en situaciones de violencia interna es el derecho a la vida. Por su suprema importancia, este derecho, previsto en el artículo I de la Declaración Americana y en el artículo 4 de la Convención Americana, forma parte del núcleo de derechos que no pueden ser suspendidos en circunstancia alguna.

La Corte ha reconocido que el derecho a la vida contenido en la Convención Americana tiene como obligaciones correlativas que ninguna persona sea privada de su vida arbitrariamente (obligación negativa), y, además, a la luz de la obligación de garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos humanos, que los Estados adopten todas las medidas apropiadas para proteger y preservar el derecho a la vida (obligación positiva) de quienes se encuentren bajo su jurisdicción²⁷⁸. El Comité de Derechos Humanos ha determinado en este sentido que “los Estados tienen la suprema obligación de evitar [...] actos de violencia de masas que causen la pérdida arbitraria de vidas humanas”²⁷⁹.

278. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Zambrano Vélez y Otros vs. Ecuador: Sentencia de 4 de julio de 2007 (Fondo, Reparaciones y Costas), párrafo 80; Cfr. Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros). Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párr. 144; Caso del Penal Miguel Castro Castro. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C No. 160, párr. 237, Caso Vargas Areco. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 155, párr. 14.

279. Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 6, Artículo 6- Derecho a la Vida, 16° periodo de sesiones,

Así, los Estados deben adoptar las medidas necesarias para, entre otros, crear un marco normativo adecuado que disuada cualquier amenaza al derecho a la vida y establecer un sistema de justicia efectivo capaz de investigar, castigar y dar reparación por la privación de la vida por parte de agentes estatales o particulares. Enfatiza la Corte que “[d]e manera especial los Estados deben vigilar que sus cuerpos de seguridad, a quienes les está atribuido el uso legítimo de la fuerza, respeten el derecho a la vida de quienes se encuentren bajo su jurisdicción”²⁸⁰.

La protección del derecho a la vida es el principal objetivo de los principios y criterios que norman el uso de la fuerza por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Siguiendo los Principios Básicos, cuando sea inevitable que estos funcionarios empleen armas de fuego, éstos “respetarán y protegerán la vida humana”²⁸¹, y en cualquier caso, sólo podrán hacer uso intencional de armas letales “cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida”²⁸².

En ocasiones, las situaciones de violencia derivan en lamentables desapariciones de personas involucradas o afectadas por esas situaciones. El Comité de Derechos Humanos ha reconocido, a este respecto, que el derecho a la vida comprende la obligación que tienen los Estados de “tomar medidas concretas y eficaces para evitar la desaparición de individuos” así como de “establecer servicios y procedimientos eficaces para investigar a fondo los casos de personas desaparecidas en circunstancias que puedan implicar una violación del derecho a la vida”²⁸³.

ii) Derecho a la integridad personal

El derecho a la integridad personal está previsto en el artículo I de la Declaración Americana y en el artículo 5 de la Convención Americana. Forma parte también del núcleo de derechos que no pueden ser suspendidos o derogados en circunstancia alguna.

UN Doc. HRI/GEN/I/Rev.7 at 143 (1982).

280. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Zambrano Vélez y Otros vs. Ecuador. Sentencia de 4 de julio de 2007 (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 81.

281. Principios Básicos Sobre el Empleo de la Fuerza y de las Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Cumplir la Ley, Adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, La Habana, septiembre de 1990, párr. 5(a).

282. Principios Básicos Sobre el Empleo de la Fuerza y de las Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Cumplir la Ley, Adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, La Habana, septiembre de 1990, párr. 9.

283. Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 6, párr. 4.

Según lo establecido en la Convención Americana, el derecho a la integridad personal incluye el derecho de toda persona a que se respete su integridad física, psíquica y moral. De ahí que los Principios Básicos dispongan que cuando el empleo de las armas de fuego sea inevitable, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley “[r]educirán al mínimo los daños y lesiones”²⁸⁴.

En este sentido, el derecho a la integridad personal guarda estrecha relación con el derecho de las personas heridas o enfermas a recibir asistencia médica en situaciones de violencia interna. Al respecto, los Principios Básicos disponen que, además, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley “[p]rocederán de modo que se presten lo antes posible asistencia y servicios médicos a las personas heridas o afectadas”²⁸⁵. La relación entre la falta de asistencia médica como componente del derecho a la salud y el derecho inderogable a la integridad personal ha sido reconocida por la Corte como sigue:

La falta de atención médica adecuada podría considerarse en sí misma violatoria del artículo 5.1 y 5.2 de la Convención dependiendo de las circunstancias concretas de la persona en particular, el tipo de dolencia que padece, el lapso transcurrido sin atención y sus efectos acumulativos²⁸⁶.

Otro componente del derecho a la integridad personal previsto en la Convención Americana es el derecho a no ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. A este respecto, el Código de Conducta dispone expresamente que:

[n]ingún funcionario encargado de hacer cumplir la ley podrá infligir, instigar o tolerar ningún acto de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes,

284. Principios Básicos Sobre el Empleo de la Fuerza y de las Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Cumplir la Ley, Adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, La Habana, septiembre de 1990, párrafo 5 (c). Véase también Declaración de Normas Humanitarias Mínimas (Declaración de Turku), aprobada por una reunión de expertos organizada por el Instituto de Derechos Humanos, Universidad Abo Akademi en Turku/Abo (Finlandia) del 30 de noviembre al 2 de diciembre de 1990 y revisada después de una reunión del Instituto Noruego de Derechos Humanos celebrada en Oslo (Noruega) el 29 y 30 de septiembre de 1994, artículos 12 y 13.

285. Principios Básicos Sobre el Empleo de la Fuerza y de las Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Cumplir la Ley, Adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, La Habana, septiembre de 1990, párrafo 5(b) y (c). Véase también Declaración de Normas Humanitarias Mínimas (Declaración de Turku), aprobada por una reunión de expertos organizada por el Instituto de Derechos Humanos, Universidad Abo Akademi en Turku/Abo (Finlandia) del 30 de noviembre al 2 de diciembre de 1990 y revisada después de una reunión del Instituto Noruego de Derechos Humanos celebrada en Oslo (Noruega) el 29 y 30 de septiembre de 1994, artículos 12 y 13.

286. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Montero Aranguren y otro (Retén de Catia) v. Venezuela, Sentencia del 5 de julio de 2006, párr. 103.

ni invocar la orden de un superior o circunstancias especiales como estado de guerra o amenaza de guerra, amenaza a la seguridad nacional, inestabilidad política interna, o cualquier emergencia pública, como justificación de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes"²⁸⁷.

Los derechos de las personas privadas de la libertad a ser tratadas con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano y a contar con condiciones de detención dignas son también parte del derecho inderogable a la integridad personal previsto en la Convención Americana. En situaciones de violencia interna, debe prestarse especial atención a que las circunstancias de violencia no deriven en inadecuadas condiciones de detención. Como lo ha reconocido la Corte, el Estado se encuentra en una posición especial de garante frente a las personas privadas de la libertad, dado el control o dominio que ejercen las autoridades penitenciarias sobre las personas sujetas a su custodia, y dado que, por las circunstancias propias del encierro, al recluso se le impide satisfacer por cuenta propia una serie de necesidades básicas que son esenciales para el desarrollo de una vida digna²⁸⁸. La Corte ha reconocido que, dado que con la privación de la libertad se afectan ineludiblemente otros derechos humanos, esta restricción debe limitarse rigurosamente y que "el Estado debe asegurar que la manera y el método de ejecución de la medida no someta al detenido a angustias o dificultades que excedan el nivel inevitable de sufrimiento intrínseco a la detención y que, dadas las exigencias prácticas del encarcelamiento, su salud y bienestar estén adecuadamente asegurados"²⁸⁹.

A fin de proteger el derecho a la integridad personal de las personas privadas de la libertad, los Principios Básicos disponen que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en sus relaciones con las personas bajo custodia o detenidas: (i) no emplearán la fuerza, salvo cuando sea estrictamente necesario para mantener la seguridad y el orden en los establecimientos o cuando corra peligro la integridad física de las personas; y (ii) no emplearán armas de fuego, salvo cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida, sea en defensa propia o de terceros o cuando haya peligro inminente de muerte o lesiones graves, o cuando sea estrictamente necesario para impedir la fuga de una persona sometida a custodia que presente el peligro de cometer un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida²⁹⁰.

287. Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 34/169 del 17 de diciembre de 1979, artículo 5.

288. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Neira Alegría y otros, Sentencia del 19 de enero de 1995, Serie C No. 20, párrafo 60; Caso Montero Aranguren y otro (Retén de Catia) v. Venezuela, Sentencia del 5 de julio de 2006, párr. 87.

289. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Montero Aranguren y otro (Retén de Catia) v. Venezuela, Sentencia del 5 de julio de 2006, párr. 86.

290. Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer

A su vez, el Código de Conducta establece la obligación de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de asegurar la plena protección de la salud de las personas bajo su custodia y, en particular, de tomar medidas inmediatas para proporcionar atención médica cuando se precise²⁹¹. En este sentido, la Corte ha señalado que:

la falta de atención médica adecuada no satisface los requisitos materiales mínimos de un tratamiento digno conforme a la condición de ser humano en el sentido del artículo 5 de la Convención Americana. El Estado tiene el deber de proporcionar a los detenidos revisión médica regular y atención y tratamiento adecuados cuando así se requiera²⁹².

Han sido diversos los instrumentos y jurisprudencia que se han desarrollado en relación con los derechos de las personas privadas de la libertad. Las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos²⁹³, el Conjunto de Principios para la Protección de todas las Personas sometidas a cualquier forma de Detención o Prisión²⁹⁴, y los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas²⁹⁵, entre otros, establecen detalladas pautas para guiar a los Estados en relación con el trato humano y condiciones de detención de las personas privadas de la libertad. Entre otros, disponen que debe llevarse un registro de las personas privadas de la libertad, deben ser separadas por categorías, deben ser facilitados medios para su higiene personal así como alimentación, ejercicios físicos y servicios médicos, deben contar con espacio, ventilación y luz adecuados, deben notificar a sus familiares en caso de muerte, enfermedad o traslado del recluso y no deben someterlos a tortura o tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. La Corte ha reconocido que el hacinamiento en los centros de detención es un trato cruel, inhumano y degradante, violatorio del derecho a la integridad personal²⁹⁶, y que:

Cumplir la Ley, Aprobados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana, Cuba, del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, párrs. 15 y 16.

291. Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 34/169 del 17 de diciembre de 1979, art. 6.

292. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Montero Aranguren y otro (Retén de Catia) v. Venezuela, Sentencia del 5 de julio de 2006, párr. 102.

293. Adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955, aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 66C(XXIV) de 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) de 13 de mayo de 1977.

294. Adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 43/173 de 9 de diciembre de 1988.

295. Aprobados por la CIDH en su 131º período ordinario de sesiones, celebrado del 3 al 14 de marzo de 2008.

296. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Montero Aranguren y otro (Retén de Catia) v. Venezuela, Sentencia del 5 de julio de 2006, párr. 91.

las malas condiciones físicas y sanitarias de los lugares de detención, así como la falta de luz y ventilación adecuadas, pueden ser en sí mismas violatorias del artículo 5 de la Convención Americana, dependiendo de la intensidad de las mismas, su duración y las características personales de quien las sufre, pues pueden causar sufrimientos de una intensidad que exceda el límite inevitable de sufrimiento que acarrea la detención, y porque conllevan sentimientos de humillación e inferioridad²⁹⁷.

iii) Derecho a la libertad personal

Las situaciones de violencia interna en ocasiones resultan en detenciones masivas.

El artículo 7 de la Convención Americana reconoce el derecho de toda persona a la libertad y seguridad personales. Dispone que nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados Partes o por las leyes dictadas conforme a ellas, y que nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios. Dicho artículo ha sido interpretado por la Corte como sigue:

Esta disposición contiene como garantías específicas [...] la prohibición de detenciones o arrestos ilegales o arbitrarios, respectivamente. Según el primero de tales supuestos normativos, nadie puede verse privado de la libertad personal sino por las causas, casos o circunstancias expresamente tipificadas en la ley (aspecto material), pero, además, con estricta sujeción a los procedimientos objetivamente definidos por la misma (aspecto formal). En el segundo supuesto, se está en presencia de una condición según la cual nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento por causas y métodos que -aún calificados de legales- puedan reputarse como incompatibles con el respeto a los derechos fundamentales del individuo por ser, entre otras cosas, irrazonables, imprevisibles, o faltos de proporcionalidad²⁹⁸.

El Comité de Derechos Humanos ha señalado que en todos los casos en que se practique la detención por razones de seguridad pública, ésta no deberá ser arbitraria y deberá obedecer a las causas fijadas por ley y efectuarse con arreglo a lo establecido por ésta²⁹⁹.

297. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Montero Aranguren y otro (Retén de Catia) v. Venezuela, Sentencia del 5 de julio de 2006, párr. 97.

298. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Gangaram Panday. Sentencia del 21 de enero de 1994. Serie C. No. 16, párr. 47.

299. Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 8, artículo 9- Derecho a la libertad y seguridad personales. 16° período de sesiones (1982).

Cabe tener en cuenta también que, según lo establecido en los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, de conformidad con la legislación nacional y el derecho internacional se podrán practicar visitas e inspecciones periódicas en los lugares de privación de libertad, por parte de instituciones y organizaciones nacionales e internacionales, a fin de verificar, en todo momento y circunstancia, las condiciones de privación de libertad y el respeto de los derechos humanos. Tales Principios mencionan, también, refiriéndose a los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales de 1977, “la posibilidad abierta a cualquier Estado Parte de autorizar al Comité Internacional de la Cruz Roja a visitar los lugares de detención en situaciones no cubiertas por el derecho internacional humanitario”³⁰⁰.

iv) Derecho a la vida privada y a la protección del domicilio

Las situaciones de violencia interna resultan también, en ocasiones, en injerencias en el domicilio o propiedad de las personas involucradas.

El artículo II de la Convención Americana prohíbe toda injerencia arbitraria o abusiva en la vida privada de las personas, enunciando diversos ámbitos de la misma como la vida privada de sus familias, sus domicilios o sus correspondencias. En ese sentido, la Corte ha sostenido que “el ámbito de la privacidad se caracteriza por quedar exento e inmune a las invasiones o agresiones abusivas o arbitrarias por parte de terceros o de la autoridad pública”. Sin perjuicio de lo anterior, el derecho a la vida privada no es un derecho absoluto y, por lo tanto, puede ser restringido por los Estados siempre que dichas injerencias no sean abusivas o arbitrarias; por ello, deben estar previstas en sus Constituciones, regladas por la ley, perseguir un fin legítimo y ser necesarias para preservar a una sociedad democrática³⁰¹.

v) Derecho a la tutela judicial efectiva

La Corte Interamericana ha establecido que los Estados tienen, como parte de sus obligaciones generales, un deber positivo de garantía con respecto a los individuos sometidos a su jurisdicción. Ello supone tomar las medidas necesarias para remover los obstáculos que puedan existir para que los individuos puedan disfrutar de todos los derechos que la Convención Americana reconoce. Por consiguiente, la tolerancia del Estado a circunstancias que impidan a los individuos acceder a los recursos internos adecuados para proteger sus derechos, constituye una violación al artículo I.1 de la Convención Americana. A su vez el deber general del Estado de adecuar su derecho interno a las disposiciones de dicha Convención Americana para garantizar los derechos en ella consagrados, establecido en

300. Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, (Documento aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su 131º período ordinario de sesiones, celebrado del 3 al 14 de marzo de 2008), principio XXIV.

301. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Escher y otros vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, reparaciones y Costas. Sentencia del 6 de julio de 2009. Serie C No. 200.

el artículo 2, incluye la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la observancia efectiva de los derechos y libertades consagradas en la misma, así como la adopción de medidas para suprimir las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen una violación a las garantías previstas en la Convención Americana³⁰². Por ello, esta relatoría propone como una medida eficaz para evitar la arbitrariedad tanto en las detenciones como en la técnicas y prácticas de investigación que entrañen una afectación al derecho de la privacidad de los individuos, el que los Estados adopten controles de legalidad sobre las autoridades policiales o de procuración de justicia, ya sea para autorizar éstas afectaciones detenciones, o bien para convalidarlas en casos de evidente urgencia o flagrancia. Para tal efecto tales controles deberán evaluar si se surten las condiciones de necesidad que justifiquen las adopciones de tales medidas restrictivas y en su caso deberán ser encomendados a autoridades distintas, preferentemente del orden judicial, de aquellas responsables de la investigación. En cualquier caso deberá existir recurso judicial efectivo que tienda a verificar que tales detenciones o afectaciones a la vida privada no sean arbitrarias.

V. Conclusiones y recomendaciones

1. Las situaciones de violencia interna que no alcanzan el umbral de un conflicto armado, a saber, las tensiones internas y los disturbios interiores, se rigen por el derecho internacional de los derechos humanos y por el derecho interno.

2. De conformidad con la Convención Americana, sólo se autoriza suspender temporal y excepcionalmente algunos derechos humanos en caso de guerra, peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado. Sin embargo, para que la suspensión surta efectos ésta debe realizarse en estricto apego a los requisitos establecidos en el artículo 27 de la Convención Americana. De lo contrario, todos los derechos humanos continuarán vigentes y deben respetarse.

3. La democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos. La protección del derecho inderogable a la vida es el principal objetivo de la regulación del uso de la fuerza. En un Estado democrático, el único detentador legítimo del uso de la fuerza es el Estado, el cual utiliza este monopolio legítimo para mantener el orden, el Estado de Derecho, la libertad y la paz pública necesarios para la convivencia social.

302. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Yvone Neptune vs. Haití, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 6 de mayo de 2008, Serie C No. 180. Caso Albán Cornejo y otros vs. Ecuador, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 22 de noviembre de 2007, Serie C. No. 171. Caso Hilaire, Constantine y Benjamin y otros vs. Trinidad y Tobago, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 21 de junio de 2002, Serie C No. 94. Caso Bulacio vs. Argentina, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 18 de septiembre de 2003, Serie C No. 100. Caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 25 de noviembre de 2003, Serie C No. 101.

4. El Estado tiene el derecho y la obligación de brindar protección cuando la vida, integridad y seguridad de personas que habitan en su territorio se encuentra amenazada por situaciones de violencia. Ello puede incluir, en situaciones concretas, el uso de medios letales.

5. En un Estado Democrático, la función del uso de la fuerza es atribuida de manera exclusiva a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, concepto que incluye a todos los agentes de la ley que ejercen funciones de policía, incluyendo a autoridades militares o fuerzas de seguridad del Estado en los países en que éstos ejercen las funciones de policía. Lo anterior sin perjuicio de reconocer que en casos extraordinarios el uso de la fuerza le está autorizado a los particulares en su legítima defensa. No obstante la legitimidad con que los Estados pueden recurrir a las autoridades militares para ejercer estas funciones, esa medida debe ser siempre de carácter excepcional, aplicándose únicamente cuando las fuerzas policiales o de seguridad no cuentan con la capacidad necesaria para enfrentar la situación, temporal, hasta en tanto las fuerzas policiales y de seguridad fortalecen sus capacidades, y subsidiaria en el sentido de que las fuerzas armadas deben actuar en apoyo y bajo las órdenes de las autoridades civiles electas.

6. La facultad legítima y exclusiva del Estado de hacer uso de la fuerza no se trata de un poder ilimitado. Los Estados deben reflejar en su legislación directrices y pautas claras que aseguren que el uso de la fuerza por parte de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se realice en pleno respeto a los derechos humanos y en cumplimiento a los instrumentos internacionales pertinentes. Los Estados deben garantizar la compatibilidad entre las normas y reglamentos internos con los respectivos principios y normas del derecho internacional de los derechos humanos que regulan el uso de la fuerza en situaciones de violencia interna y, a estos efectos, deben promover la revisión y reforma de la normativa existente y/o la adopción de leyes y reglamentos específicos en la materia.

7. El uso de la fuerza por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley debe respetar en todo momento los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad. El uso de armas de fuego debe considerarse como una medida extrema.

8. Los Estados deben llevar a cabo una debida planificación del uso de la fuerza y brindar capacitación, equipamiento y recursos a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, que permita que el empleo de la fuerza se realice en pleno respeto a los derechos humanos y a los instrumentos internacionales pertinentes y que procure su propia seguridad.

9. Los Estados deben llevar un debido control del uso de la fuerza. Una vez que tenga conocimiento de que sus agentes de seguridad han hecho uso de armas de fuego con consecuencias letales, los Estados está obligado a iniciar *ex officio* y sin dilación una investigación seria, independiente, imparcial y efectiva. Las personas afectadas por el empleo de la fuerza y armas de fuego o sus representantes legales o herederos, deben tener acceso a un proceso independiente, incluido un proceso judicial mediante el cual se sancione a los responsables del uso ilícito de la fuerza.

10. Los Estados tienen la obligación de proteger el ejercicio lícito y pacífico del derecho de reunión y asociación. Esta obligación comprende medidas positivas, incluyendo el diseño de planes y procedimientos operativos, entrenamiento y equipamiento de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley para facilitar que las manifestaciones se desarrollen pacíficamente.

11. Los Estados sólo pueden imponer las limitaciones al derecho a la reunión y asociación reconocidas por los instrumentos internacionales pertinentes.

12. Los Estados tienen el deber de prevenir situaciones de violencia derivadas del ejercicio abusivo o ilícito del derecho de reunión. Al dispersar reuniones ilícitas pero no violentas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley evitarán el empleo de la fuerza o, si no es posible, lo limitarán al mínimo necesario. Al dispersar reuniones violentas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán utilizar armas de fuego cuando no se puedan utilizar medios menos peligrosos y únicamente en la mínima medida necesaria, como último recurso cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida.

13. Los Estados tienen la obligación de ejercer un fuerte control sobre las situaciones de violencia generadas por la delincuencia organizada y prevenir y sancionar los delitos cometidos por grupos delictivos organizados, como parte de la obligación del Estado de proteger y garantizar los derechos humanos de las personas bajo su jurisdicción.

14. Los Estados deben diseñar, implementar y evaluar permanentemente políticas públicas sobre seguridad ciudadana, integrales, sustentables y con perspectiva de derechos humanos. Éstas deben incluir medidas legislativas y estrategias nacionales integrales para prevenir y combatir la delincuencia organizada. Los Estados deben contar con la capacidad para garantizar los derechos humanos en situaciones de violencia generadas por la delincuencia organizada. Deben prestar especial atención en estas situaciones al fortalecimiento de la legitimidad y eficacia de la policía, a través de actividades de formación y la provisión de infraestructura y equipamiento, entre otros.

15. Los Estados deben asegurar una adecuada protección de los derechos humanos de las personas involucradas o afectadas por situaciones de violencia interna. Los Estados deben vigilar que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respeten el derecho a la vida de quienes se encuentren bajo su jurisdicción.

16. Los Estados deben brindar y facilitar asistencia humanitaria a las personas afectadas por situaciones de violencia interna. Los Estados deben dar a las organizaciones humanitarias todas las facilidades necesarias para que puedan realizar sus actividades humanitarias y para que tengan acceso a la población y proporcionar socorro humanitario, así como abstenerse de obstaculizar su labor y respetar y proteger al personal de asistencia humanitaria así como sus instalaciones y medios de transporte. Por lo que este Comité insta a los Estados miembros de nuestra organización a permitir la colaboración más amplia posible de las organizaciones humanitarias para mitigar el sufrimiento humano que estas situaciones de violencia generan.

17. Los Estados deben garantizar la protección del derecho a la vida de las personas involucradas o afectadas por situaciones de violencia interna. Deben vigilar que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley a quienes está atribuido el uso de la fuerza respeten el derecho a la vida de las personas bajo su jurisdicción, y contar con marcos normativos y sistemas judiciales adecuados a estos propósitos. Los Estados tienen la obligación de adoptar medidas y procedimientos concretos y eficaces para evitar la desaparición de individuos e investigar a fondo los casos de personas desaparecidas en circunstancias que puedan implicar una violación al derecho a la vida.

18. Los Estados tienen la obligación de garantizar el derecho a la integridad personal de las personas involucradas o afectadas por situaciones de violencia interna. Los Estados tienen la obligación de proporcionar asistencia médica a las personas heridas o afectadas. Los Estados no podrán infligir, instigar o tolerar ningún acto de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Deben también respetar los derechos de las personas privadas de la libertad a ser tratadas con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano y a contar con condiciones de detención dignas de conformidad con los instrumentos internacionales aplicables.

19. Los Estados deben respetar el derecho a la libertad personal de las personas involucradas o afectadas por situaciones de violencia interna. En todos los casos en que se practique la detención por razones de seguridad pública, ésta no deberá ser arbitraria y deberá obedecer a las causas fijadas por ley y efectuarse con arreglo a lo establecido por ésta.

20. Los Estados deben respetar los derechos de privacidad de los individuos, de sus familias, en sus domicilios o en sus comunicaciones privadas pudiéndolo restringir sólo cuando sus Constituciones lo prevean, lo reglamenten debidamente en sus leyes, y sólo en la medida necesaria para cumplir fines legítimos en el contexto de una sociedad democrática.

21. Los Estados deberán contemplar recursos judiciales efectivos que garanticen que la actuación de las autoridades policiales y de procuración de justicia se apege al respeto de los derechos previstos en la Convención a favor de los individuos. Por ello se recomienda la adopción de controles de legalidad que aseguren que las personas no puedan ser detenidas, o verse afectadas en su privacidad de manera arbitraria.

5. Tortura y malos tratos

Instrumentos Normativos

A. Sistema Universal

Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)

Artículo 5

Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)

Artículo 7

Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. En particular, nadie será sometido sin su libre consentimiento a experimentos médicos o científicos.

[..]

Artículo 10

I. Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.

(...)

Comité de Derechos Humanos, Observación General 20 Sobre Artículo 7 (Prohibición de la Tortura u otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes), 1992.

1. La presente Observación reemplaza a la Observación general N° 7 (del 16° período de sesiones, 1982) y refleja y desarrolla más detalladamente su sentido.

2. La finalidad de las disposiciones del artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos es proteger la dignidad y la integridad física y mental de la persona. El Estado Parte tiene el deber de brindar a toda persona, mediante medidas legislativas y de otra índole, la protección necesaria contra los actos prohibidos por el artículo 7, sean infligidos por personas que actúen en el desempeño de sus funciones oficiales, al margen de dichas funciones o incluso a título privado. La prohibición enunciada en el artículo 7 queda complementada por las disposiciones positivas del párrafo 1 del artículo 10, según el cual “toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano”.

3. El texto del artículo 7 no admite limitación alguna. El Comité reafirmó asimismo que, incluso en situaciones excepcionales como las mencionadas en el artículo 4 del Pacto, nada autoriza la suspensión de la cláusula del artículo 7, y las disposiciones de dicho artículo deben permanecer en vigor. Análogamente, el Comité observa que no se puede invocar justificación o circunstancia atenuante alguna como pretexto para violar el artículo 7 por cualesquiera razones, en particular las basadas en una orden recibida de un superior jerárquico o de una autoridad pública.

4. El Pacto no contiene definición alguna de los conceptos abarcados por el artículo 7, ni tampoco el Comité considera necesario establecer una lista de los actos prohibidos o establecer distinciones concretas entre las diferentes formas de castigo o de trato; las distinciones dependen de la índole, el propósito y la severidad del trato aplicado.

5. La prohibición enunciada en el artículo 7 se refiere no solamente a los actos que causan a la víctima dolor físico, sino también a los que causan sufrimiento moral. Es más, a juicio del Comité, la prohibición debe hacerse extensiva a los castigos corporales, incluidos los castigos excesivos impuestos por la comisión de un delito o como medida educativa o disciplinaria. A este respecto, conviene subrayar que el artículo 7 protege, en particular, a los niños, a los alumnos y a los pacientes de los establecimientos de enseñanza y las instituciones médicas.

6. El Comité observa que el confinamiento solitario prolongado de la persona detenida o presa puede equivaler a actos prohibidos por el artículo 7. Como ha señalado el Comité en su Comentario general N° 6 (16), el artículo 6 del Pacto se refiere generalmente a la abolición de la pena de muerte en términos que sugieren claramente la conveniencia de dicha abolición. Es más, cuando un Estado Parte aplica la pena de muerte por los delitos más graves, dicha pena no sólo deberá estar limitada estrictamente según lo dispuesto en el artículo 6, sino que deberá ser ejecutada de manera que cause los menores sufrimientos físicos o morales posibles.

7. El artículo 7 prohíbe expresamente los experimentos médicos o científicos realizados sin el libre consentimiento de la persona interesada. El Comité observa que los informes de los Estados Partes contienen por lo general escasa información a este respecto. Convendría prestar mayor atención a la necesidad de asegurar el cumplimiento de esta disposición y a los medios para lograrlo. El Comité observa asimismo que se necesita una protección especial en relación con esos experimentos en el caso de las personas que no están en condiciones de dar un consentimiento válido, en particular de las sometidas a cualquier forma de detención o prisión. Estas personas no deben ser objeto de experimentos médicos o científicos que puedan ser perjudiciales para su salud.

8. El Comité observa que, en relación con la aplicación del artículo 7, no basta con prohibir ese trato o castigo o con declararlo delito. Los Estados Partes deberán informar al Comité sobre las medidas legislativas, administrativas, judiciales y de otra índole que adopten para prevenir y castigar los actos de tortura, así como los tratos crueles, inhumanos y degradantes, en todo el territorio sometido a su jurisdicción.

9. A juicio del Comité, los Estados Partes no deben exponer a las personas al peligro de ser sometidas a torturas o a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes al regresar a otro país tras la extradición, la expulsión o la devolución. Los Estados Partes deberán indicar en sus informes las medidas que hayan adoptado con tal fin.

10. El Comité deberá ser informado de la manera en que los Estados difunden, al conjunto de la población, la pertinente información relativa a la prohibición de la tortura y los tratos prohibidos por el artículo 7. El personal encargado de aplicar la ley, el personal médico, los funcionarios de policía y cualesquiera otras personas que intervienen en la custodia o el trato de toda persona sometida a cualquier forma de detención o prisión deberán recibir una instrucción y formación adecuadas. Los Estados Partes deberán informar al Comité de la instrucción y formación impartidas y de la manera en que la prohibición consignada en el artículo 7 forma parte integrante de las reglas operativas y las normas éticas que deben respetar esas personas.

11. Además de describir las medidas destinadas a asegurar la protección debida a toda persona contra los actos prohibidos en virtud del artículo 7, el Estado Parte deberá proporcionar información detallada sobre las salvaguardias previstas para la protección especial de las personas especialmente vulnerables. Cabe señalar a este respecto que la supervisión sistemática de las reglas, instrucciones, métodos y prácticas de interrogatorio, así como de las disposiciones relativas a la custodia y al trato de las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión, constituye un medio eficaz de prevenir los casos de tortura y de malos tratos. Con el fin de garantizar la protección efectiva de los detenidos, deberán adoptarse las disposiciones necesarias para que los presos sean mantenidos en lugares de detención oficialmente reconocidos, y para que sus nombres y lugares de detención, así como los nombres de las personas responsables de su detención, figuren en registros que estén a disposición de las personas interesadas, incluidos los parientes y amigos. Asimismo, deberá registrarse la hora y el lugar de todos los interrogatorios junto con los nombres de todos los presentes, y dicha información también deberá estar disponible a efectos de los procedimientos judiciales o administrativos. Deberán adoptarse asimismo disposiciones contra la detención en régimen de incomunicación. A este respecto, los Estados Partes, deberán velar por que en ningún lugar de detención haya material alguno que pueda utilizarse para infligir torturas o malos tratos. La protección del detenido requiere asimismo que se conceda un acceso rápido y periódico a los médicos y abogados y, bajo supervisión apropiada cuando la investigación así lo exija, a los miembros de su familia.

12. Para disuadir toda violación del artículo 7, es importante que la ley prohíba la utilización o la admisibilidad en los procesos judiciales de las declaraciones o confesiones obtenidas mediante tortura u otros tratos prohibidos.

13. Al presentar sus informes, los Estados Partes deberán indicar las disposiciones de su derecho penal que sancionan la tortura y los tratos o castigos crueles, inhumanos y degradantes, y especificar la sanciones aplicables a esos actos, sean éstos cometidos por funcionarios públicos u otras personas que actúen en nombre del Estado o por particulares. Serán considerados responsables quienes violen el artículo 7, ya sea alentando, ordenando o perpetrando actos prohibidos. Por consiguiente, quienes se nieguen a obedecer órdenes no deberán ser castigados ni sometidos a tratamiento desfavorable alguno.

14. El artículo 7 debe interpretarse conjuntamente con el párrafo 3 del artículo 2 del Pacto. En sus informes, los Estados Partes deberán indicar cómo sus legislaciones garantizan efectivamente el cese inmediato de todo acto prohibido por el artículo 7, así como la concesión de una reparación adecuada. El derecho a presentar denuncias contra los malos tratos prohibidos por el artículo 7 deberá ser reconocido en derecho interno. Las denuncias deberán ser investigadas con celeridad e imparcialidad por las autoridades competentes a

fin de que el recurso sea eficaz. Los informes de los Estados Partes deberán proporcionar información concreta sobre los recursos de que disponen las víctimas de malos tratos y sobre los procedimientos que deban seguir los demandantes, así como datos estadísticos sobre el número de denuncias y el curso que se ha dado a las mismas.

15. El Comité ha observado que algunos Estados han concedido amnistía respecto de actos de tortura. Las amnistías son generalmente incompatibles con la obligación de los Estados de investigar tales actos, de garantizar que no se cometan tales actos dentro de su jurisdicción y de velar por que no se realicen tales actos en el futuro. Los Estados no pueden privar a los particulares del derecho a una reparación efectiva, incluida la indemnización y la rehabilitación más completa posible.

(...)

Convención Contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1984)

Artículo 1

1. A los efectos de la presente Convención, se entenderá por el término "tortura" todo acto por el cual se inflija intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia. No se considerarán torturas los dolores o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas, o que sean inherentes o incidentales a éstas.

2. El presente artículo se entenderá sin perjuicio de cualquier instrumento internacional o legislación nacional que contenga o pueda contener disposiciones de mayor alcance.

(...)

Artículo 2

1. Todo Estado Parte tomará medidas legislativas, administrativas, judiciales o de otra índole, eficaces para impedir los actos de tortura en todo territorio que está bajo su jurisdicción.

2. En ningún caso podrán invocarse circunstancias excepcionales tales como estado de guerra o amenaza de guerra, inestabilidad política interna o cualquier otra emergencia pública como justificación de la tortura.
3. No podrá invocarse una orden de un funcionario superior o de una autoridad pública como justificación de la tortura.

Artículo 3

1. Ningún Estado Parte procederá a la expulsión, devolución o extradición de una persona a otro Estado cuando haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura.
2. A los efectos de determinación si existe esas razones, las autoridades competentes tendrán en cuenta todas las consideraciones pertinentes, inclusive, cuando proceda la existencia en el Estado de que se trate de un cuadro persistente de violaciones manifiesta, patentes o masivas de los Derechos Humanos.

Artículo 4

1. Todo Estado Parte velará por que todos los actos de tortura constituyan delitos conforme a su legislación penal. Lo mismo se aplicará toda tentativa delitos conforme tortura y a todo acto de cualquier persona que constituya complicidad o participación en la tortura.
2. Todo Estado Parte castigará esos delitos con penas adecuadas en las que se tenga en cuenta su gravedad.

Artículo 5

1. Todo Estado Parte dispondrá lo que sea necesario para instituir su jurisdicción sobre los delitos a que se refiere el artículo 4 en los siguientes casos:
 - a. Cuando los delitos se comentan en cualquier territorio bajo su jurisdicción o a bordo de una aeronave o un buque matriculados en ese Estado;
 - b. Cuando el presunto delincuente sea nacional o de ese Estado.
 - c. Cuando la víctima sea nacional de ese Estado y éste lo considere apropiado.
2. Todo Estado Parte tomará asimismo las medidas necesarias para establecer su jurisdicción sobre estos delitos en los casos en que el presunto delincuente se halle en cualquier territorio bajo su jurisdicción y dicho Estado no concederá la extradición, con arreglo al artículo 8º., a ninguno de los Estados previstos en el párrafo 1 del presente

artículo. 3. La presente Convención no excluye ninguna jurisdicción penal ejercida de conformidad con las leyes nacionales.

Artículo 6

1. Todo Estado Parte en cuyo territorio se encuentra la persona de la que se supone que ha cometido cualquier de los delitos a que se hace referencia en el artículo 4º., si tras examinar la información de que dispone, considera que las circunstancias lo justifican, procederá a la detención de dicha persona o tomará otras medidas para asegurar su presencia. La detención y demás medidas se llevarán a cabo de conformidad con las leyes de tal Estado y se mantendrán solamente por el periodo que sea necesario a fin de permitir la iniciación de un procedimiento penal o de extradición.

2. Tal Estado procederá inmediatamente a una investigación preliminar de los hechos.

3. La persona detenida de conformidad con el párrafo 1 del presente artículo tendrá toda de facilidades para comunicarse inmediatamente con el representante correspondiente del Estado de su nacionalidad que se encuentre más próximo o, si se trata de un apátrida, con el representante del Estado en que habitualmente resida.

4. Cuando un Estado, en virtud del presente artículo, detenga a una persona notificará inmediatamente tal detención y las circunstancias que la justifican a los Estados a que se hace referencia en el párrafo 1 del artículo 5º. El estado que proceda a la investigación preliminar prevista en el párrafo 2 del presente artículo comunicara sin dilación sus resultados a los Estados antes mencionados e indicará si propone ejercer su jurisdicción.

Artículo 7

1. El Estado Parte en el territorio de cuya jurisdicción sea hallada la persona de la cual se supone que ha cometido cualquiera de los delitos que se hace referencia en el artículo 4º., en los supuestos previstos en el artículo 5º. Si no procede a su extradición, someterá el caso a sus autoridades competentes a efectos de enjuiciamiento.

2. Dichas autoridades tomarán su decisión en las mismas condiciones que las aplicables a cualquier delito de carácter grave, de acuerdo con la legislación de tal Estado. En los casos previstos en el párrafo 2 del artículo 5º., el nivel de las pruebas necesarias para el enjuiciamiento o inculpación no será en modo alguno menos estricto que el que se aplica en los casos previstos en el párrafo 1 del artículo 5º.

3. Toda persona encausada en la relación con cualquiera de los delitos mencionados en el artículo 4º. Recibirá garantías de un trato justo con todas las fases del procedimiento.

Artículo 8

1. Los delitos a que se hace referencia en el artículo 4°. Se considera incluido entre los delitos que dan lugar a extradición en todo tratado de extradición celebrado entre Estados Partes. Los Estados Partes se comprometen a incluir dichos delitos como caso de extradición en todo tratados que celebren entre sí en el futuro.
2. Todo Estado Parte que subordine la extradición a la existencia de un tratado, se recibe de otro Estado Parte con el que no tiene tratado al respecto una solicitud de extradición, podrá considerar la presente Convención como la base jurídica necesaria para la extradición referente a tales delitos. La extradición estará sujeta a las demás condiciones exigibles por el derecho del Estado Requerido.
3. Los Estados Parte que no subordina la extradición a la existencia de un tratado reconocerán dichos delitos como casos de extradición entre ellos, a reserva de las condiciones exigidas por el derecho del Estado requerido.
4. A los fines de la extradición entre Estados Partes, se considera que los delitos se han cometido, no solamente en el lugar donde ocurrió, sino también en el territorio de los Estados obligados a establecer su jurisdicción de acuerdo con el párrafo 1 del artículo 5°.

Artículo 9

1. Los Estados Partes se presentarán todo el auxilio posible en lo que respecta a cualquier procedimiento penal relativo a los delitos previstos en el artículo 4°, inclusive el suministro de todas las pruebas necesarias para el procedimiento que obren en su poder.
2. Los Estados Partes cumplirán las obligaciones que les incumban en virtud del párrafo 1 del presente artículo de conformidad con los tratados de auxilio judicial mutuo que existan entre ellos.

Artículo 10

1. Todo Estado Parte velará por que se incluya una educación y una información profesional del personal encargado de la aplicación de la ley, sea éste civil o militar del personal médico, de los funcionarios públicos y otras personas que puedan participar en la custodia, el interrogatorio o el tratamiento de cualquier persona sometida a cualquier forma de arresto, detención o prisión.
2. Todo Estado Parte incluirá esta prohibición en las normas o instrucciones que se publiquen en relación con los deberes y funciones de esas personas.

Artículo 11

Todo Estado Parte mantendrá sistemáticamente en examen las normas e instrucciones, métodos y prácticas de interrogatorio, así como las disposiciones para la custodia y el tratamiento de las personas sometidas a cualquier forma de arresto, detención o prisión en cualquier territorio que éste bajo su jurisdicción a fin de evitar todo caso de tortura.

Artículo 12

Todo Estado Parte velará porque, siempre que hay motivos razonables para creer que dentro de su jurisdicción se ha cometido un acto de tortura, las autoridades competentes procedan a una investigación pronta e imparcial.

Artículo 13

Todo Estado Parte velará porque toda persona que alegue haber sido sometida a torturar en cualquier territorio bajo su jurisdicción tenga derecho a presentar un queja y a que sea pronta e imparcialmente examinando por sus autoridades competentes. Se tomarán medidas para asegurar que quien presente la queja y los testigos estén protegidos contra malos tratos o intimidación como consecuencia de la queja o del testimonio prestado.

Artículo 14

1. Todo Estado Parte velará porque su legislación garantice a la víctima de un acto de tortura la reparación y el derecho a una indemnización justa y adecuada, incluidos los medios para su rehabilitación lo más completa posible. En caso de muerte de la víctima como resultado de un acto de tortura, las personas a su cargo tendrán derecho a indemnización.
2. Nada de la víctima o de otra persona a indemnización que pueda existir con arreglo a las leyes nacionales.

Artículo 15

Todo Estado Parte se asegura de que ninguna declaración que se demuestre que ha sido hecha como resultado de tortura pueda ser invocada como prueba en ningún procedimiento, salvo en contra de una persona acusada de tortura como prueba de que ha formulado la declaración.

Artículo 16

Todo Estado Parte se comprometerá a prohibir en cualquier territorio bajo su jurisdicción otros actos que constituyan tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y que no lleguen a ser tortura tal como se define en el artículo I, cuando esos actos sean cometidos por un funcionario público u otra persona que actúe en el ejercicio de funciones oficiales, o por instigación o con el consentimiento o la aquiescencia de tal funcionario o persona. (...)

Convención sobre los Derechos del Niño (1989)

Artículo 37

Los Estados Partes velarán por que:

- a) Ningún niño sea sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. No se impondrá la pena capital ni la de prisión perpetua sin posibilidad de excarcelación por delitos cometidos por menores de 18 años de edad;
- b) Ningún niño sea privado de su libertad ilegal o arbitrariamente. La detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño se llevará a cabo de conformidad con la ley y se utilizará tan sólo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda;
- c) Todo niño privado de libertad sea tratado con la humanidad y el respeto que merece la dignidad inherente a la persona humana, y de manera que se tengan en cuenta las necesidades de las personas de su edad. En particular, todo niño privado de libertad estará separado de los adultos, a menos que ello se considere contrario al interés superior del niño, y tendrá derecho a mantener contacto con su familia por medio de correspondencia y de visitas, salvo en circunstancias excepcionales;
- d) Todo niño privado de su libertad tendrá derecho a un pronto acceso a la asistencia jurídica y otra asistencia adecuada, así como derecho a impugnar la legalidad de la privación de su libertad ante un tribunal u otra autoridad competente, independiente e imparcial y a una pronta decisión sobre dicha acción.

Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990)

Artículo 10

Ningún trabajador migratorio o familiar suyo será sometido a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. [...]

Artículo 17

I. Todo trabajador migratorio o familiar cuyo privado de libertad será tratado humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano y a su identidad cultural.
(...)

Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (2006)

Artículo 15. Protección contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes

1. Ninguna persona será sometida a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. En particular, nadie será sometido a experimentos médicos o científicos sin su consentimiento libre e informado.
2. Los Estados Partes tomarán todas las medidas de carácter legislativo, administrativo, judicial o de otra índole que sean efectivas para evitar que las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, sean sometidas a torturas u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

[...]

Artículo 17. Protección de la integridad personal

Toda persona con discapacidad tiene derecho a que se respete su integridad física y mental en igualdad de condiciones con las demás.

Declaración y Programa de Acción de Viena (1993)

(...)

54. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebra la ratificación de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, por muchos Estados Miembros de las Naciones Unidas e insta a los demás Estados Miembros a que la ratifiquen prontamente.

55. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos subraya que una de las violaciones más atroces de la dignidad humana es el acto de tortura, que destruye esa dignidad de las víctimas y menoscaba la capacidad de las víctimas para reanudar su vida y sus actividades.

56. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reafirma que, con arreglo a las normas de derechos humanos y al derecho humanitario, el derecho a no ser sometido a torturas es un derecho que debe ser protegido en toda circunstancia, incluso en situaciones de disturbio o conflicto armado interno o internacional.

57. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos insta, pues, a todos los Estados a que pongan fin inmediatamente a la práctica de la tortura y erradiquen para siempre este mal mediante la plena aplicación de la Declaración Universal de Derechos Humanos y de las convenciones pertinentes y, en caso necesario, fortaleciendo los mecanismos existentes. La Conferencia pide a todos los Estados que cooperen plenamente con el Relator Especial sobre la cuestión de la tortura en el desempeño de su mandato.

58. Debe prestarse especial atención al logro del respeto universal y la aplicación efectiva de los "Principios de ética médica aplicables a la función del personal de salud, especialmente los médicos, en la protección de personas presas y detenidas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes", aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

59. La Conferencia Mundial de los Derechos Humanos subraya la importancia de adoptar otras medidas concretas en el marco de las Naciones Unidas a fin de prestar asistencia a las víctimas de la tortura y garantizar recursos más eficaces para su rehabilitación física, psicológica y social. Debe concederse gran prioridad a la aportación de los recursos necesarios con este fin, en particular mediante aportaciones adicionales al Fondo de Contribuciones Voluntarias para las Víctimas de la Tortura.

60. Los gobiernos deben derogar la legislación que favorezca la impunidad de los responsables de violaciones graves de los derechos humanos, como la tortura, y castigar esas violaciones, consolidando así las bases para el imperio de la ley.

61. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reafirma que los esfuerzos por erradicar la tortura deben concentrarse ante todo en la prevención y pide, por lo tanto, que se adopte rápidamente un protocolo facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, destinado a establecer un sistema preventivo de visitas periódicas a los lugares de detención.

(..)

Principios Relativos a la Investigación y Documentación Eficaces de la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (2000)

Adoptados por la Asamblea General en su resolución 55/89 Anexo, de 4 de diciembre de 2000

1. Entre los objetivos de la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (en lo sucesivo “torturas u otros malos tratos”) se encuentran los siguientes:

a) Aclarar los hechos y establecer y reconocer la responsabilidad de las personas o los Estados ante las víctimas y sus familias;

b) Determinar las medidas necesarias para impedir que se repitan estos actos;

c) Facilitar el procesamiento y, cuando convenga, el castigo mediante sanciones disciplinarias de las personas cuya responsabilidad se haya determinado en la investigación, y demostrar la necesidad de que el Estado ofrezca plena reparación, incluida una indemnización financiera justa y adecuada, así como los medios para obtener atención médica y rehabilitación.

2. Los Estados velarán por que se investiguen con prontitud y efectividad las quejas o denuncias de torturas o malos tratos. Incluso cuando no exista denuncia expresa, deberá iniciarse una investigación si existen otros indicios de que puede haberse cometido un acto de tortura o malos tratos. Los investigadores, que serán independientes de los presuntos autores y del organismo al que éstos pertenezcan, serán competentes e imparciales. Tendrán autoridad para encomendar investigaciones a expertos imparciales, médicos o de otro tipo, y podrán acceder a sus resultados. Los métodos utilizados para llevar a cabo estas investigaciones tendrán el máximo nivel profesional y sus conclusiones se harán públicas.

3. a) La autoridad investigadora tendrá poderes para obtener toda la información necesaria para la investigación y estará obligada a hacerlo. Quienes realicen dicha investigación dispondrán de todos los recursos presupuestarios y técnicos necesarios para hacerlo en forma eficaz, y tendrán también facultades para obligar a los funcionarios presuntamente implicados en torturas o malos tratos a comparecer y prestar testimonio. Lo mismo regirá para los testigos. A tal fin, la autoridad investigadora podrá citar a testigos, incluso a los funcionarios presuntamente implicados, y ordenar la presentación de pruebas.

b) Las presuntas víctimas de torturas o malos tratos, los testigos y quienes realicen la investigación, así como sus familias, serán protegidos de actos o amenazas de violencia o de

cualquier otra forma de intimidación que pueda surgir de resultados de la investigación. Los presuntos implicados en torturas o malos tratos serán apartados de todos los puestos que entrañen un control o poder directo o indirecto sobre los reclamantes, los testigos y sus familias, así como sobre quienes practiquen las investigaciones.

4. Las presuntas víctimas de torturas o malos tratos y sus representantes legales serán informados de las audiencias que se celebren, a las que tendrán acceso, así como a toda la información pertinente a la investigación, y tendrán derecho a presentar otras pruebas.

5. a) En los casos en que los procedimientos de investigación establecidos resulten insuficientes debido a la falta de competencia técnica o a una posible falta de imparcialidad o a indicios de existencia de una conducta habitual abusiva, o por otras razones fundadas, los Estados velarán por que las investigaciones se lleven a cabo por conducto de una comisión independiente o por otro procedimiento análogo. Los miembros de esa comisión serán elegidos en función de su acreditada imparcialidad, competencia e independencia personal. En particular, deberán ser independientes de cualquier presunto culpable y de las instituciones u organismos a que pertenezca. La comisión estará facultada para obtener toda la información necesaria para la investigación que llevará a cabo conforme a lo establecido en estos Principios 10.

b) Se redactará, en un plazo razonable, un informe en el que se expondrán el alcance de la investigación, los procedimientos y métodos utilizados para evaluar las pruebas, así como conclusiones y recomendaciones basadas en los hechos determinados y en la legislación aplicable. El informe se publicará de inmediato. En él se detallarán también los hechos concretos establecidos por la investigación, así como las pruebas en que se basen las conclusiones, y se enumerarán los nombres de los testigos que hayan prestado declaración, a excepción de aquellos cuya identidad no se haga pública para protegerlos. El Estado responderá en un plazo razonable al informe de la investigación y, cuando proceda, indicará las medidas que se adoptarán a consecuencia de ella.

6. a) Los peritos médicos que participen en la investigación de torturas o malos tratos se conducirán en todo momento conforme a las normas éticas más estrictas y, en particular, obtendrán el libre consentimiento de la persona antes de examinarla. El reconocimiento deberá respetar las normas establecidas por la práctica médica. Concretamente, se llevará a cabo en privado bajo control de los peritos médicos y nunca en presencia de agentes de seguridad u otros funcionarios del gobierno.

b) El perito médico redactará lo antes posible un informe fiel, que deberá incluir al menos los siguientes elementos:

i) Las circunstancias de la entrevista: el nombre del sujeto y la filiación de todos los presentes en el examen; la fecha y hora exactas; la situación, carácter y domicilio de la institución (incluida la habitación, cuando sea necesario) donde se realizó el examen (por ejemplo, centro de detención, clínica, casa, etc.); las circunstancias del sujeto en el momento del examen (por ejemplo, cualquier coacción de que haya sido objeto a su llegada o durante el examen, la presencia de fuerzas de seguridad durante el examen, la conducta de las personas que acompañaban al preso o posibles amenazas proferidas contra la persona que realizó el examen); y cualquier otro factor pertinente;

ii) Historial: exposición detallada de los hechos relatados por el sujeto durante la entrevista, incluidos los presuntos métodos de tortura o malos tratos, el momento en que se produjeron los actos de tortura o malos tratos y cualquier síntoma físico o psicológico que afirme padecer el sujeto;

iii) Examen físico y psicológico: descripción de todos los resultados obtenidos tras el examen clínico físico y psicológico, incluidas las pruebas de diagnóstico correspondientes y, cuando sea posible, fotografías en color de todas las lesiones;

iv) Opinión: interpretación de la relación que exista entre los síntomas físicos y psicológicos y las posibles torturas o malos tratos. Tratamiento médico y psicológico recomendado o necesidad de exámenes posteriores;

v) Autoría: el informe deberá ir firmado y en él se identificará claramente a las personas que llevaron a cabo el examen;

c) El informe tendrá carácter confidencial y se comunicará su contenido al sujeto o a la persona que éste designe como su representante. Se recabará la opinión del sujeto y de su representante sobre el proceso de examen, que quedará registrada en el informe. El informe también se remitirá por escrito, cuando proceda, a la autoridad encargada de investigar los presuntos actos de tortura o malos tratos. Es responsabilidad del Estado velar por que el informe llegue a sus destinatarios. Ninguna otra persona tendrá acceso a él sin el consentimiento del sujeto o la autorización de un tribunal competente.

B. Sistema Interamericano

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948)

Artículo I Todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.

Artículo XI. Derecho a la preservación de la salud y al bienestar. Derecho a la educación.

Toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad.

Asimismo tiene el derecho de que, mediante esa educación, se le capacite para lograr una digna subsistencia, en mejoramiento del nivel de vida y para ser útil a la sociedad.

El derecho de educación comprende el de igualdad de oportunidades en todos los casos, de acuerdo con las dotes naturales, los méritos y el deseo de aprovechar los recursos que puedan proporcionar la comunidad y el Estado.

Toda persona tiene derecho a recibir gratuitamente la educación primaria, por lo menos.

Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969)

Artículo 5. Derecho a la integridad personal

1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral.
2. Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.
3. La pena no puede trascender de la persona del delincuente.
4. Los procesados deben estar separados de los condenados, salvo en circunstancias excepcionales, y serán sometidos a un tratamiento adecuado a su condición de personas no condenadas.
5. Cuando los menores puedan ser procesados, deben ser separados de los adultos y llevados ante tribunales especializados, con la mayor celeridad posible, para su tratamiento.
6. Las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados.

Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (1985)

Artículo 1

Los Estados Partes se obligan a prevenir y a sancionar la tortura en los términos de la presente Convención.

Artículo 2

Para los efectos de la presente Convención se entenderá por tortura todo acto realizado intencionalmente por el cual se inflijan a una persona penas o sufrimientos físicos o mentales, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva, como pena o con cualquier otro fin. Se entenderá también como tortura la aplicación sobre una persona de métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o angustia psíquica. No estarán comprendidos en el concepto de tortura las penas o sufrimientos físicos o mentales que sean únicamente consecuencia de medidas legales o inherentes a éstas, siempre que no incluyan la realización de los actos o la aplicación de los métodos a que se refiere el presente artículo.

Artículo 3

Serán responsables del delito de tortura:

- a. los empleados o funcionarios públicos que actuando en ese carácter ordenen, instiguen, induzcan a su comisión, lo cometan directamente o que, pudiendo impedirlo, no lo hagan.
- b. las personas que a instigación de los funcionarios o empleados públicos a que se refiere el inciso a. ordenen, instiguen o induzcan a su comisión, lo cometan directamente o sean cómplices.

Artículo 4

El hecho de haber actuado bajo órdenes superiores no eximirá de la responsabilidad penal correspondiente.

Artículo 5

No se invocará ni admitirá como justificación del delito de tortura la existencia de

circunstancias tales como estado de guerra, amenaza de guerra, estado de sitio o de emergencia, conmoción o conflicto interior; suspensión de garantías constitucionales, la inestabilidad política interna u otras emergencias o calamidades públicas.

Ni la peligrosidad del detenido o penado, ni la inseguridad del establecimiento carcelario o penitenciario pueden justificar la tortura.

Artículo 6

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1, los Estados Partes tomarán medidas efectivas para prevenir y sancionar la tortura en el ámbito de su jurisdicción.

Los Estados Partes se asegurarán de que todos los actos de tortura y los intentos de cometer tales actos constituyan delitos conforme a su derecho penal, estableciendo para castigarlos sanciones severas que tengan en cuenta su gravedad.

Igualmente, los Estados Partes tomarán medidas efectivas para prevenir y sancionar, además, otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en el ámbito de su jurisdicción.

Artículo 7

Los Estados Partes tomarán medidas para que, en el adiestramiento de agentes de la policía y de otros funcionarios públicos responsables de la custodia de las personas privadas de su libertad, provisional o definitivamente, en los interrogatorios, detenciones o arrestos, se ponga especial énfasis en la prohibición del empleo de la tortura.

Igualmente, los Estados Partes tomarán medidas similares para evitar otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Artículo 8

Los Estados Partes garantizarán a toda persona que denuncie haber sido sometida a tortura en el ámbito de su jurisdicción el derecho a que el caso sea examinado imparcialmente.

Asimismo, cuando exista denuncia o razón fundada para creer que se ha cometido un acto de tortura en el ámbito de su jurisdicción, los Estados Partes garantizarán que sus respectivas autoridades procederán de oficio y de inmediato a realizar una investigación sobre el caso y a iniciar, cuando corresponda, el respectivo proceso penal.

Una vez agotado el ordenamiento jurídico interno del respectivo Estado y los recursos que éste prevé, el caso podrá ser sometido a instancias internacionales cuya competencia haya sido aceptada por ese Estado.

Artículo 9

Los Estados Partes se comprometen a incorporar en sus legislaciones nacionales normas que garanticen una compensación adecuada para las víctimas del delito de tortura.

Nada de lo dispuesto en este artículo afectará el derecho que puedan tener la víctima u otras personas de recibir compensación en virtud de legislación nacional existente.

Artículo 10

Ninguna declaración que se compruebe haber sido obtenida mediante tortura podrá ser admitida como medio de prueba en un proceso, salvo en el que se siga contra la persona o personas acusadas de haberla obtenido mediante actos de tortura y únicamente como prueba de que por ese medio el acusado obtuvo tal declaración.

Artículo 11

Los Estados Partes tomarán las providencias necesarias para conceder la extradición de toda persona acusada de haber cometido el delito de tortura o condenada por la comisión de ese delito, de conformidad con sus respectivas legislaciones nacionales sobre extradición y sus obligaciones internacionales en esta materia.

Artículo 12

Todo Estado Parte tomará las medidas necesarias para establecer su jurisdicción sobre el delito descrito en la presente Convención en los siguientes casos:

- a. cuando la tortura haya sido cometida en el ámbito de su jurisdicción;
- b. cuando el presunto delincuente tenga su nacionalidad; o
- c. cuando la víctima sea nacional de ese Estado y éste lo considere apropiado.

Todo Estado Parte tomará, además, las medidas necesarias para establecer su jurisdicción sobre el delito descrito en la presente Convención cuando el presunto delincuente se encuentre en el ámbito de su jurisdicción y no proceda a extraditarlo de conformidad con el artículo 11.

La presente Convención no excluye la jurisdicción penal ejercida de conformidad con el derecho interno.

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. “Convención de Belém do Pará” (1989)

Artículo 1

Para los efectos de esta Convención debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado.

Artículo 2

Se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica:

- a. que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual;
- b. que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar; y
- c. que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, donde quiera que ocurra.

Artículo 3

Toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado.

Artículo 4

Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros:

(...)

b. el derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral;

(...)

d. el derecho a no ser sometida a torturas;

(...)

Artículo 6

El derecho de toda mujer a una vida libre de violencia incluye, entre otros:

a. el derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación, y

b. el derecho de la mujer a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación.

Artículo 7

Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente:

a. abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar por que las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación;

b. actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer;

c. incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso;

d. adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad;

- e. tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo legislativo, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer;
- f. establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos;
- g. establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces, y
- h. adoptar las disposiciones legislativas o de otra índole que sean necesarias para hacer efectiva esta Convención.

6. Garantías de detención

Instrumentos Normativos

A. Sistema Universal

Declaración Universal de Derechos Humanos

Artículo 9

Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)

Artículo 9

1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta.

2. Toda persona detenida será informada, en el momento de su detención, de las razones de la misma, y notificada, sin demora, de la acusación formulada contra ella.

3. Toda persona detenida o presa a causa de una infracción penal será llevada sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, y

tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad. La prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general, pero su libertad podrá estar subordinada a garantías que aseguren la comparecencia del acusado en el acto del juicio, o en cualquier momento de las diligencias procesales y, en su caso, para la ejecución del fallo.

4. Toda persona que sea privada de libertad en virtud de detención o prisión tendrá derecho a recurrir ante un tribunal, a fin de que éste decida a la brevedad posible sobre la legalidad de su prisión y ordene su libertad si la prisión fuera ilegal.

5. Toda persona que haya sido ilegalmente detenida o presa, tendrá el derecho efectivo a obtener reparación.

Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990)

Artículo 16

1. Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a la libertad y la seguridad personales.

2. Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a la protección efectiva del Estado contra toda violencia, daño corporal, amenaza o intimidación por parte de funcionarios públicos o de particulares, grupos o instituciones.

(...)

4. Los trabajadores migratorios y sus familiares no serán sometidos, individual ni colectivamente, a detención o prisión arbitrarias; no serán privados de su libertad, salvo por los motivos y de conformidad con los procedimientos que la ley establezca.

5. Los trabajadores migratorios y sus familiares que sean detenidos serán informados en el momento de la detención, de ser posible en un idioma que comprendan, de los motivos de esta detención, y se les notificarán prontamente, en un idioma que comprendan, las acusaciones que se les haya formulado.

6. Los trabajadores migratorios y sus familiares detenidos o presos a causa de una infracción penal serán llevados sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrán derecho a ser juzgados en un plazo razonable o a ser

puestos en libertad. La prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general, pero su libertad podrá estar subordinada a garantías que aseguren la comparecencia del acusado en el acto del juicio o en cualquier otro momento de las diligencias procesales y, en su caso, para la ejecución del fallo.

(...)

8. Los trabajadores migratorios y sus familiares que sean privados de su libertad por detención o prisión tendrán derecho a incoar procedimientos ante un tribunal, a fin de que éste pueda decidir sin demora acerca de la legalidad de su detención y ordenar su libertad si la detención no fuere legal. En el ejercicio de este recurso, recibirán la asistencia, gratuita si fuese necesario, de un intérprete cuando no pudieren entender o hablar el idioma utilizado.

9. Los trabajadores migratorios y sus familiares que hayan sido víctimas de detención o prisión ilegal tendrán derecho a exigir una indemnización.

Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (2006)

Artículo 14. Libertad y seguridad de la persona

1. Los Estados Partes asegurarán que las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás:

a) Disfruten del derecho a la libertad y seguridad de la persona;

b) No se vean privadas de su libertad ilegal o arbitrariamente y que cualquier privación de libertad sea de conformidad con la ley, y que la existencia de una discapacidad no justifique en ningún caso una privación de la libertad.

2. Los Estados Partes asegurarán que las personas con discapacidad que se vean privadas de su libertad en razón de un proceso tengan, en igualdad de condiciones con las demás, derecho a garantías de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos y a ser tratadas de conformidad con los objetivos y principios de la presente Convención, incluida la realización de ajustes razonables.

B. Sistema interamericano

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948)

Artículo XVIII. Derecho de justicia.

Toda persona puede ocurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos. Asimismo debe disponer de un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia lo ampare contra actos de la autoridad que violen, en perjuicio suyo, alguno de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente.

(...)

Artículo XXV. Derecho de protección contra la detención arbitraria.

Nadie puede ser privado de su libertad sino en los casos y según las formas establecidas por leyes preexistentes.

Nadie puede ser detenido por incumplimiento de obligaciones de carácter netamente civil.

Todo individuo que haya sido privado de su libertad tiene derecho a que el juez verifique sin demora la legalidad de la medida y a ser juzgado sin dilación injustificada, o, de lo contrario, a ser puesto en libertad. Tiene derecho también a un tratamiento humano durante la privación de su libertad.

Artículo XXVI. Derecho a proceso regular.

Se presume que todo acusado es inocente, hasta que se pruebe que es culpable.

Toda persona acusada de delito tiene derecho a ser oída en forma imparcial y pública, a ser juzgada por tribunales anteriormente establecidos de acuerdo con leyes preexistentes y a que no se le imponga penas crueles, infamantes o inusitadas.

Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969)

Artículo 7. Derecho a la Libertad Personal

1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales.
2. Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados Partes o por las leyes dictadas conforme a ellas.

3. Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios.
4. Toda persona detenida o retenida debe ser informada de las razones de su detención y notificada, sin demora, del cargo o cargos formulados contra ella.
5. Toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio.
6. Toda persona privada de libertad tiene derecho a recurrir ante un juez o tribunal competente, a fin de que éste decida, sin demora, sobre la legalidad de su arresto o detención y ordene su libertad si el arresto o la detención fueran ilegales. En los Estados Partes cuyas leyes prevén que toda persona que se viera amenazada de ser privada de su libertad tiene derecho a recurrir a un juez o tribunal competente a fin de que éste decida sobre la legalidad de tal amenaza, dicho recurso no puede ser restringido ni abolido. Los recursos podrán interponerse por sí o por otra persona.
7. Nadie será detenido por deudas. Este principio no limita los mandatos de autoridad judicial competente dictados por incumplimientos de deberes alimentarios.

(...)

Artículo 25. Protección Judicial

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.
2. Los Estados Partes se comprometen:
 - a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;
 - b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y
 - c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra La Mujer. “Convención de Belém do Pará” (1989)

Artículo 4

Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros:

(...)

c. el derecho a la libertad y a la seguridad personales;

(...)

g. el derecho a un recurso sencillo y rápido ante los tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos;

Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas (CIDH), 2008

Disposición general

A los efectos del presente documento, se entiende por “privación de libertad”:

“Cualquier forma de detención, encarcelamiento, institucionalización, o custodia de una persona, por razones de asistencia humanitaria, tratamiento, tutela, protección, o por delitos e infracciones a la ley, ordenada por o bajo el control de facto de una autoridad judicial o administrativa o cualquier otra autoridad, ya sea en una institución pública o privada, en la cual no pueda disponer de su libertad ambulatoria. Se entiende entre esta categoría de personas, no sólo a las personas privadas de libertad por delitos o por infracciones e incumplimientos a la ley, ya sean éstas procesadas o condenadas, sino también a las personas que están bajo la custodia y la responsabilidad de ciertas instituciones, tales como: hospitales psiquiátricos y otros establecimientos para personas con discapacidades físicas, mentales o sensoriales; instituciones para niños, niñas y adultos mayores; centros para migrantes, refugiados, solicitantes de asilo o refugio, apátridas e indocumentados; y cualquier otra institución similar destinada a la privación de libertad de personas”.

Dada la amplitud del anterior concepto, los siguientes principios y buenas prácticas se podrán invocar y aplicar, según cada caso, dependiendo de si se trata de personas privadas

de libertad por motivos relacionados con la comisión de delitos o infracciones a la ley, o por razones humanitarias y de protección.

(...)

Principio III

Libertad personal

I. Principio básico

Toda persona tendrá derecho a la libertad personal y a ser protegida contra todo tipo de privación de libertad ilegal o arbitraria. La ley prohibirá, en toda circunstancia, la incomunicación coactiva de personas privadas de libertad y la privación de libertad secreta, por constituir formas de tratamiento cruel e inhumano. Las personas privadas de libertad sólo serán reclusas en lugares de privación de libertad oficialmente reconocidos.

Por regla general, la privación de libertad de una persona deberá aplicarse durante el tiempo mínimo necesario.

La privación de libertad de niños y niñas deberá aplicarse como último recurso, por el periodo mínimo necesario, y deberá limitarse a casos estrictamente excepcionales.

Cuando se impongan sanciones penales previstas por la legislación general a miembros de los pueblos indígenas, deberá darse preferencia a tipos de sanción distintos del encarcelamiento conforme a la justicia consuetudinaria y en consonancia con la legislación vigente.

2. Excepcionalidad de la privación preventiva de la libertad

Se deberá asegurar por la ley que en los procedimientos judiciales o administrativos se garantice la libertad personal como regla general, y se aplique como excepción la privación preventiva de la libertad, conforme se establece en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos.

En el marco de un proceso penal, deberán existir elementos de prueba suficientes que vinculen al imputado con el hecho investigado, a fin de justificar una orden de privación de libertad preventiva. Ello configura una exigencia o condición sine qua non a la hora de imponer cualquier medida cautelar; no obstante, transcurrido cierto lapso, ello ya no es suficiente.

La privación preventiva de la libertad, como medida cautelar y no punitiva, deberá además obedecer a los principios de legalidad, presunción de inocencia, necesidad y proporcionalidad, en la medida estrictamente necesaria en una sociedad democrática, que sólo podrá proceder de acuerdo con los límites estrictamente necesarios para asegurar que no se impedirá el desarrollo eficiente de las investigaciones ni se eludirá la acción de la justicia, siempre que la autoridad competente fundamente y acredite la existencia, en el caso concreto, de los referidos requisitos.

(...)

Principio IV

Principio de legalidad

Nadie podrá ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones establecidas con anterioridad por el derecho interno, toda vez que sean compatibles con las normas del derecho internacional de los derechos humanos. Las órdenes de privación de libertad deberán ser emitidas por autoridad competente a través de resolución debidamente motivada.

Las órdenes y resoluciones judiciales o administrativas susceptibles de afectar, limitar o restringir derechos y garantías de las personas privadas de libertad, deberán ser compatibles con el derecho interno e internacional. Las autoridades administrativas no podrán alterar los derechos y garantías previstas en el derecho internacional, ni limitarlos o restringirlos más allá de lo permitido en él.

Principio V

Debido proceso legal

Toda persona privada de libertad tendrá derecho, en todo momento y circunstancia, a la protección de y al acceso regular a jueces y tribunales competentes, independientes e imparciales, establecidos con anterioridad por la ley.

Las personas privadas de libertad tendrán derecho a ser informadas prontamente de las razones de su detención y de los cargos formulados contra ellas, así como a ser informadas sobre sus derechos y garantías, en un idioma o lenguaje que comprendan; a disponer de un traductor e intérprete durante el proceso; y a comunicarse con su familia. Tendrán derecho a ser oídas y juzgadas con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez, autoridad u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, o a ser puestas en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso; a recurrir del fallo ante juez o

tribunal superior; y a no ser juzgadas dos veces por los mismos hechos, si son absueltas o sobreseídas mediante una sentencia firme dictada en el marco de un debido proceso legal y conforme al derecho internacional de los derechos humanos.

Para determinar el plazo razonable en el que se desarrolla un proceso judicial se deberá tomar en cuenta: la complejidad del caso; la actividad procesal del interesado; y la conducta de las autoridades judiciales.

Toda persona privada de libertad tendrá derecho a la defensa y a la asistencia letrada, nombrada por sí misma, por su familia, o proporcionada por el Estado; a comunicarse con su defensor en forma confidencial, sin interferencia o censura, y sin dilaciones o límites injustificados de tiempo, desde el momento de su captura o detención, y necesariamente antes de su primera declaración ante la autoridad competente.

Toda persona privada de libertad, por sí o por medio de terceros, tendrá derecho a interponer un recurso sencillo, rápido y eficaz, ante autoridades competentes, independientes e imparciales, contra actos u omisiones que violen o amenacen violar sus derechos humanos. En particular, tendrán derecho a presentar quejas o denuncias por actos de tortura, violencia carcelaria, castigos corporales, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como por las condiciones de reclusión o internamiento, por la falta de atención médica o psicológica, y de alimentación adecuadas.

Las personas privadas de libertad no deberán ser obligadas a declarar contra sí mismas, ni a confesarse culpables. Las declaraciones obtenidas mediante tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes, no deberán ser admitidas como medios de prueba en un proceso, salvo en el que se siga contra la persona o personas acusadas de haberlas cometido, y únicamente como prueba de que tales declaraciones fueron obtenidas por dichos medios.

En caso de condena se les impondrán las penas o sanciones aplicables en el momento de la comisión del delito o de la infracción a la ley, salvo si con posterioridad las leyes disponen de una pena o sanción menos grave, en cuyo caso se aplicará la ley más favorable a la persona.

Las condenas a la pena de muerte se ajustarán a los principios, restricciones y prohibiciones establecidas en el derecho internacional de los derechos humanos. En todo caso, se les reconocerá el derecho a solicitar la conmutación de la pena.

Las personas privadas de libertad en un Estado Miembro de la Organización de los Estados Americanos del que no fueren nacionales, deberán ser informadas, sin demora y en cualquier caso antes de rendir su primera declaración ante la autoridad competente, de su derecho a la asistencia consular o diplomática, y a solicitar que se les notifique de manera inmediata

su privación de libertad. Tendrán derecho, además, a comunicarse libre y privadamente con su representación diplomática o consular.

Otros Instrumentos en relación a garantías de detención

Justicia juvenil y derechos humanos en las Américas. Relatoría sobre los derechos de la niñez. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)³⁰³

(...)

A. Límites de la actuación de la policía frente a las niñas, los niños y adolescentes acusados de infringir leyes penales

250. Los niños suelen tener su primer contacto con el sistema de justicia juvenil a través de las autoridades policiales, por lo que la CIDH considera importante referirse a ciertos principios y estándares que establecen límites y obligaciones al actuar de la policía frente a los niños infractores.

251. La información recibida por la Comisión permite identificar una serie de problemas que se presentan cuando la policía entra en contacto con niños supuestamente infractores. Primero, como se señaló anteriormente, la falta de aplicación del principio de especialización para el personal de la policía genera que no se respeten adecuadamente los derechos de los niños. Segundo, como también refirió la Comisión, es posible identificar la existencia de patrones discriminatorios en la actuación policial, que provoca a menudo detenciones arbitrarias de niños sin sujetarse al principio de legalidad y de no discriminación. Tercero, según se mencionó ya en este informe, en contravención del principio de excepcionalidad, las detenciones constituyen la regla del sistema de justicia juvenil y en algunos casos se omite el control judicial inmediato de las detenciones. Cuarto, los padres o responsables con frecuencia no reciben una notificación oportuna de las detenciones, llegando incluso a incomunicarse a los niños durante la detención en instalaciones policiales. Quinto, las instalaciones en las cuales se desarrolla la privación de libertad de los niños no son adecuadas a sus necesidades. A todo lo anterior se suman problemáticas vinculadas a la violencia y el abuso policial del que frecuentemente son víctimas los niños, así como la impunidad frente a la actuación de la policía.

303. Relatoría Sobre los Derechos de La Niñez. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. <http://www.oas.org/es/cidh/infancia/docs/pdf/JusticiaJuvenil.pdf>

252. La Comisión señala que, al detener a un niño, la policía está obligada a garantizar los derechos del niño a ser inmediatamente puesto en presencia del juez competente, a que se notifique en el tiempo más breve posible a sus padres o responsables, a tomar contacto con su familia, y a entrevistarse con su abogado defensor en el plazo más breve posible.

253. La Comisión estima pertinente señalar que para el caso de los niños la normativa internacional refuerza el estándar de conducción sin demora ante un tribunal, estableciendo que ellos deben ser conducidos ante los tribunales de justicia especializada con la mayor celeridad posible. El control judicial inmediato es indispensable para prevenir la arbitrariedad o ilegalidad de las detenciones³⁰⁴. Según la Corte: La pronta intervención judicial es la que permitiría detectar y prevenir amenazas contra la vida o serios malos tratos [...]. Están en juego tanto la protección de la libertad física de los individuos como la seguridad personal, en un contexto en el que la ausencia de garantías puede resultar en la subversión de la regla de derecho y en la privación a los detenidos de las formas mínimas de protección legal³⁰⁵.

254. En cumplimiento con las obligaciones internacionales sobre la materia, los jueces competentes deben ser notificados inmediatamente de la detención de un niño, y deben conocer el asunto y dictaminar sin demora si corresponde ponerlos en libertad. El Comité de los Derechos del Niño ha establecido que: Todo menor detenido y privado de libertad deberá ser puesto a disposición de una autoridad competente en un plazo de 24 horas para que se examine la legalidad de su privación de libertad o de la continuación de ésta³⁰⁶.

255. Al respecto, la Comisión considera que, en aplicación del deber de protección especial contenido en el artículo 19 de la Convención Americana y del artículo VII de la Declaración Americana, los Estados deberían establecer un límite aún menor para el control judicial de las detenciones de los niños. Tomando en cuenta que se trata de sujetos en desarrollo, los efectos nocivos de la detención sobre los niños son mayores que respecto de los adultos, y los niños se encuentran también en una situación especial de vulnerabilidad.

304. Corte IDH. Caso Bulacio Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de septiembre de 2003. Serie C No. 100, párr. 129. En el mismo sentido Corte IDH. Caso Maritza Urrutia Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2003. Serie C No. 103, párr. 73; Corte IDH. Caso Juan Humberto Sánchez Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de junio de 2003. Serie C No. 99, párr. 84; Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 25 de noviembre de 2000. Serie C No. 70, párr. 140; Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párr. 135; y Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2004. Serie C No. 110, párr. 95.

305. Corte IDH. Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párr. 135.

306. Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 10, Los derechos del niño en la justicia de menores, CRC/C/GC/10, 25 de abril de 2007, párr. 83. Al respecto la Corte Europea de Derechos Humanos ha afirmado que el vocablo "inmediatamente" y la expresión "sin dilación" deben ser interpretados de conformidad con las características de cada caso.

(...)

259. Por otro lado, la Comisión recuerda que en todos los casos las personas detenidas tienen derecho a comunicarse y solicitar asistencia a terceras personas. Pero en los casos de detenciones de niños, en virtud de su situación de especial vulnerabilidad, el derecho de establecer contacto con los familiares tiene una importancia especial a fin de mitigar los efectos negativos del encierro y asegurar que el niño pueda recibir la asistencia necesaria³⁰⁷. La Corte ha sido clara al señalar que: El derecho de establecer contacto con un familiar cobra especial importancia cuando se trate de detenciones de menores de edad. [...] La notificación sobre el derecho a establecer contacto con un familiar, un abogado y/o información consular, debe ser hecha al momento de privar de la libertad al inculpado, pero en el caso de menores deben adoptarse, además, las providencias necesarias para que efectivamente se haga la notificación³⁰⁸.

260. Si bien la mayoría de los Estados del continente tienen provisiones legales en el sentido de que estas notificaciones deben realizarse luego de la detención, el Comité de los Derechos del Niño ha expresado en sus observaciones finales el que esta normativa no es generalmente respetada. Así, en el caso de Brasil³⁰⁹, Chile³¹⁰, Colombia³¹¹, Ecuador³¹², Nicaragua³¹³, Panamá³¹⁴, Perú³¹⁵, Uruguay³¹⁶, entre otros Estados, se ha recomendado que se vele y garantice que los niños permanezcan en contacto con su familia mientras están a disposición del sistema de justicia.

307. Cfr. Corte IDH. Caso Bulacio Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de septiembre de 2003. Serie C No. 100, párrs. 126 y ss. Reglas de Beijing, regla 10.1. Véase también Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 10, Los derechos del niño en la justicia de menores, CRC/C/GC/10, 25 de abril de 2007, párr. 54.

308. Corte IDH. Caso Bulacio Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de septiembre de 2003. Serie C No. 100, párr. 130.

309. Comité de los Derechos del Niño, Examen de los Informes Presentados por los Estados Partes en Virtud del artículo 44 de la Convención. Observaciones finales: Brasil, CRC/C/15/Add.241, 3 de noviembre de 2004, párr. 70, literal g).

310. Comité de los Derechos del Niño, Examen de los Informes Presentados por los Estados Partes en Virtud del artículo 44 de la Convención. Observaciones finales: Chile, CRC/C/CHL/CO/3, 23 de abril de 2007, párr.72, literal f).

311. Comité de los Derechos del Niño, Examen de los Informes Presentados por los Estados Partes en Virtud del artículo 44 de la Convención. Observaciones finales: Colombia, CRC/C/COL/CO/3, 8 de junio de 2006, párr. 91 literal e).

312. Comité de los Derechos del Niño, Examen de los Informes Presentados por los Estados Partes en Virtud del artículo 44 de la Convención. Observaciones finales: Ecuador, CRC/C/15/Add.262, 13 de septiembre de 2005, párr. 72, literal d).

313. Comité de los Derechos del Niño, Examen de los Informes Presentados por los Estados Partes en Virtud del artículo 44 de la Convención. Observaciones finales: Nicaragua, CRC/C/15/Add.265, 21 de septiembre de 2005, párr. 74, literal e).

314. Comité de los Derechos del Niño, Examen de los Informes Presentados por los Estados Partes en Virtud del artículo 44 de la Convención. Observaciones finales: Panamá, CRC/C/15/Add.233, 30 de junio de 2004, párr. 62, literal c).

315. Comité de los Derechos del Niño, Examen de los Informes Presentados por los Estados Partes en Virtud del artículo 44 de la Convención. Observaciones finales: Perú, CRC/C/PER/CO/3, 14 de marzo de 2006, párr. 72, literal e).

316. Comité de los Derechos del Niño, Examen de los Informes Presentados por los Estados Partes en Virtud del artículo 44 de la Convención. Observaciones finales: Uruguay, CRC/C/URY/CO/2, 5 de julio de 2007, párr. 68, literal d).

261. La información disponible da cuenta que la notificación a los familiares no sólo es fundamental para proteger los derechos de los niños privados de libertad en dependencias policiales y respetar las garantías del debido proceso, sino que la presencia de padres o responsables en los procedimientos también tiene consecuencias en las resoluciones que son adoptadas en el ámbito judicial. Por ejemplo, se informó a la CIDH que en Uruguay cuando los padres o responsables se encontraban presentes en la audiencia preliminar, la prisión preventiva fue dispuesta sólo en la mitad de los casos. En cambio, cuando los niños no contaban con ese acompañamiento, los casos en que se adoptaron estas medidas alcanzaron el 87%³¹⁷. Según las consultas subregionales y de expertos que fueron desarrolladas en el marco del presente informe, esta situación se repite en la mayoría de países de la región.

262. Además de la necesidad de notificar a los padres o responsables, los niños detenidos deben tener la posibilidad de comunicarse con el exterior³¹⁸, como parte de su derecho a establecer comunicación con terceros para recibir asistencia así como también a no ser incomunicados. Tomando en cuenta que el aislamiento del mundo exterior produce en cualquier persona sufrimientos morales y perturbaciones psíquicas, la coloca en una situación de particular vulnerabilidad y acrecienta el riesgo de agresión y arbitrariedad en las cárceles, la CIDH ha establecido que la ley debe prohibir, en toda circunstancia, la incomunicación coactiva de personas privadas de libertad³¹⁹. Estos preceptos son igual de aplicables a los niños que son detenidos, por lo que la Comisión rechaza toda práctica estatal que involucre la incomunicación de los niños detenidos en dependencias policiales.

263. La Comisión considera que el procedimiento de detención policial, los interrogatorios y la privación de libertad posterior, representan un escenario de riesgo para los derechos de los niños. Esta situación ha motivado que la Corte se refiera a los estándares mínimos que deben respetarse en los establecimientos de detención policial en los casos en los que se encuentra privado de su libertad un niño:

317. Observatorio del Sistema Judicial, Discurso y realidad. La aplicación del Código de la Niñez y la Adolescencia en Maldonado, Montevideo y Salto, Movimiento Nacional Gustavo Volpe – UNICEF, Montevideo, 2009.

318. Corte IDH. Caso Bulacio Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de septiembre de 2003. Serie C No. 100, párr. 127. Corte IDH. Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador. Fondo. Sentencia de 12 de noviembre de 1997. Serie C No. 35, párr. 90; Corte IDH. Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párr. 164.

319. CIDH, Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, Documento aprobado por la Comisión en su 131º período ordinario de sesiones, celebrado del 3 al 14 de marzo de 2008, principio III.I.

[...]. Como ha reconocido este Tribunal en casos anteriores, es preciso que exista un registro de detenidos que permita controlar la legalidad de las detenciones. Esto supone la inclusión, entre otros datos, de: identificación de los detenidos, motivos de la detención, notificación a la autoridad competente, y a los representantes, custodios o defensores del menor, en su caso y las visitas que éstas hubieran hecho al detenido, el día y hora de ingreso y de liberación, información al menor y a otras personas acerca de los derechos y garantías que asisten al detenido, indicación sobre rastros de golpes o enfermedad mental, traslados del detenido y horario de alimentación. Además el detenido debe consignar su firma y, en caso de negativa la explicación del motivo. El abogado defensor debe tener acceso a este expediente y, en general, a las actuaciones relacionadas con los cargos y la detención³²⁰.

264. La información disponible señala que las condiciones de detención de los niños en dependencias policiales a lo largo del continente no es adecuada. Una de las más frecuentes violaciones se refiere a la falta de separación de los niños respecto de los adultos en este tipo de dependencias. Aún más preocupante resulta la información que señala que las situaciones de abuso y violencia policial constituyen un problema muy generalizado en el continente. La violencia en muchos casos implica el uso de la fuerza física, malos tratos y abuso sexual por parte de los policías hacia los niños detenidos. La Comisión observa que la violencia en muchos casos se relaciona con el carácter discriminatorio y selectivo de la actuación policial. La situación es especialmente grave en el continente dado que en varios Estados se ha denunciado y comprobado la existencia de tortura e incluso de ejecuciones extrajudiciales de niños detenidos³²¹.

265. A pesar de las innumerables denuncias referidas a violencia policial hacia niños detenidos, son muy escasas las experiencias exitosas de identificación y sanción penal de los funcionarios responsables de los actos violentos. Según la información recibida por la CIDH, en la mayoría de los Estados, el principal mecanismo para el seguimiento de la conducta de la policía es un organismo interno que investiga las acciones de su personal. En otros casos existen mecanismos centralizados o especializados dependientes de las propias autoridades

320. Corte IDH. Caso Bulacio Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de septiembre de 2003. Serie C No. 100, párr. 136.

321. Véase Corte IDH. Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63; Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2004. Serie C No. 110. Véase CIDH, Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Brasil 1997, OEA/Ser.L/V/II.97, Doc. 29 rev.1, 29 septiembre 1997, Capítulo V; Informe No. 1/98, caso 11.543, Admisibilidad y Fondo, Rolando Hernández Hernández, México, 5 de mayo de 1998; Informe No. 33/04, Caso 11.634, Fondo, Jailton Neri Da Fonseca, Brasil, 11 de marzo de 2004; Informe No.43/06, Casos 12.426 y 12.427, Solución Amistosa, Niños capados de Marañón, Brasil, 15 de marzo de 2006.

policiales. A juicio de la Comisión, este tipo de mecanismos, si bien son necesarios, no constituyen una instancia independiente de monitoreo e investigación, sobre todo porque están a cargo de personas que se encuentran subordinadas por la estructura de mando y que pueden estar sometidas a un régimen de remociones y designaciones, lo que afecta su independencia e imparcialidad³²².

266. La Comisión considera que además de realizarse una investigación seria, efectiva, independiente e imparcial de todos los hechos de abuso y violencia policial, deben existir mecanismos que permitan a los niños la presentación de quejas y denuncias en un entorno seguro e incluso en forma anónima. Estos procedimientos deben garantizar el derecho a presentar las denuncias sin sufrir ningún tipo de represalia. Asimismo, la CIDH reitera la obligación de los Estados de prevenir los episodios de abuso y violencia policial, a través de una revisión y atención médica de los niños detenidos en dependencias policiales por parte de personal médico independiente y calificado para poder identificar posibles casos de malos tratos o tortura.

B. Medidas cautelares no privativas de la libertad

267. El principio de que los niños sólo deben ser privados de su libertad como último recurso es especialmente importante durante la etapa previa al proceso ante la justicia juvenil, puesto que debe presumirse su inocencia hasta que se haya demostrado lo contrario.

268. Ciertamente, la Convención Americana, en su artículo 7.5, prevé que la libertad de las personas pueda estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio. Pero en todos los casos, y en especial cuando se trata de personas menores de edad, la privación de libertad como medida preventiva debe ser utilizada únicamente como último recurso.

269. Al respecto, la regla 13.2 de las Reglas de Beijing requiere que la prisión preventiva sólo se aplique como último recurso y durante el plazo más breve posible:
Siempre que sea posible, se adoptarán medidas sustitutorias de la prisión preventiva, como la supervisión estricta, la custodia permanente, la asignación a una familia o el traslado a un hogar o a una institución educativa.

270. La Comisión mira positivamente que casi todas las legislaciones del hemisferio hayan previsto medidas cautelares sustitutivas a la privación de libertad en la etapa previa al

322. Corte IDH. Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párrs. 155, 156 y 247.

proceso. Las medidas que los Estados han previsto para precautelar la presencia de los niños imputados a lo largo del proceso son sumamente diversas, lo que permite apreciar las amplias posibilidades que los Estados tienen para evitar la prisión preventiva de los niños que son acusados por infringir las leyes penales”.

7. Protección de defensores y defensoras de derechos humanos

Instrumento Normativo

A. Sistema Universal

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 Reconocidos³²³, Adoptada por Resolución 53/144 de la Asamblea.

La Asamblea General,

Reafirmando la importancia que tiene la observancia de los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas para la promoción y la protección de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos los seres humanos en todos los países del mundo,

Reafirmando también la importancia de la Declaración Universal de Derechos Humanos y de los Pactos internacionales de derechos humanos Resolución 2200 A (XXI), anexo. como elementos fundamentales de los esfuerzos internacionales para promover el respeto universal y la observancia de los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como la importancia de los demás instrumentos de derechos humanos adoptados en el marco del sistema de las Naciones Unidas y a nivel regional,

Destacando que todos los miembros de la comunidad internacional deben cumplir, conjunta y separadamente, su obligación solemne de promover y fomentar el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin distinción alguna, en particular sin distinción por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición

323. A/RES/53/144, 8 de marzo de 1999

social, y reafirmando la importancia particular de lograr la cooperación internacional para el cumplimiento de esta obligación, de conformidad con la Carta,

Reconociendo el papel importante que desempeña la cooperación internacional y la valiosa labor que llevan a cabo los individuos, los grupos y las instituciones al contribuir a la eliminación efectiva de todas las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos y los individuos, incluso en relación con violaciones masivas, flagrantes o sistemáticas como las que resultan del apartheid, de todas las formas de discriminación racial, colonialismo, dominación u ocupación extranjera, agresión o amenazas contra la soberanía nacional, la unidad nacional o la integridad territorial, y de la negativa a reconocer el derecho de los pueblos a la libre determinación y el derecho de todos los pueblos a ejercer plena soberanía sobre su riqueza y sus recursos naturales,

Reconociendo la relación entre la paz y la seguridad internacionales y el disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales, y consciente de que la ausencia de paz y seguridad internacionales no excusa la inobservancia de esos derechos,

Reiterando que todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son universalmente indivisibles e interdependientes y que están relacionados entre sí, debiéndose promover y aplicar de una manera justa y equitativa, sin perjuicio de la aplicación de cada uno de esos derechos y libertades,

Destacando que la responsabilidad primordial y el deber de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales incumbe al Estado,

Reconociendo el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover el respeto y el conocimiento de los derechos humanos y las libertades fundamentales en el plano nacional e internacional,

Declara:

Artículo I

Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional.

Artículo 2

1. Los Estados tienen la responsabilidad primordial y el deber de proteger, promover y hacer efectivos todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, entre otras cosas, adoptando las medidas necesarias para crear las condiciones sociales, económicas, políticas y de otra índole, así como las garantías jurídicas requeridas para que toda persona sometida a su jurisdicción, individual o colectivamente, pueda disfrutar en la práctica de todos esos derechos y libertades.

2. Los Estados adoptarán las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean necesarias para asegurar que los derechos y libertades a que se hace referencia en la presente Declaración estén efectivamente garantizados.

Artículo 3

El derecho interno, en cuanto concuerda con la Carta de las Naciones Unidas y otras obligaciones internacionales del Estado en la esfera de los derechos humanos y las libertades fundamentales, es el marco jurídico en el cual se deben materializar y ejercer los derechos humanos y las libertades fundamentales y en el cual deben llevarse a cabo todas las actividades a que se hace referencia en la presente Declaración para la promoción, protección y realización efectiva de esos derechos y libertades.

Artículo 4

Nada de lo dispuesto en la presente Declaración se interpretará en el sentido de que menoscabe o contradiga los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas ni de que limite las disposiciones de la Declaración Universal de Derechos Humanos², de los Pactos internacionales de derechos humanos³ o de otros instrumentos y compromisos internacionales aplicables en esta esfera, o constituya excepción a ellas.

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) A reunirse o manifestarse pacíficamente;
- b) A formar organizaciones, asociaciones o grupos no gubernamentales, y a afiliarse a ellos o a participar en ellos;
- c) A comunicarse con las organizaciones no gubernamentales e intergubernamentales.

Artículo 6

Toda persona tiene derecho, individualmente y con otras:

- a) A conocer, recabar, obtener, recibir y poseer información sobre todos los derechos humanos y libertades fundamentales, con inclusión del acceso a la información sobre los medios por los que se da efecto a tales derechos y libertades en los sistemas legislativo, judicial y administrativo internos;
- b) Conforme a lo dispuesto en los instrumentos de derechos humanos y otros instrumentos internacionales aplicables, a publicar, impartir o difundir libremente a terceros opiniones, informaciones y conocimientos relativos a todos los derechos humanos y las libertades fundamentales;
- c) A estudiar y debatir si esos derechos y libertades fundamentales se observan, tanto en la ley como en la práctica, y a formarse y mantener una opinión al respecto, así como a señalar a la atención del público esas cuestiones por conducto de esos medios y de otros medios adecuados.

Artículo 7

Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a desarrollar y debatir ideas y principios nuevos relacionados con los derechos humanos, y a preconizar su aceptación.

Artículo 8

1. Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a tener la oportunidad efectiva, sobre una base no discriminatoria, de participar en el gobierno de su país y en la gestión de los asuntos públicos.
2. Ese derecho comprende, entre otras cosas, el que tiene toda persona, individual o colectivamente, a presentar a los órganos y organismos gubernamentales y organizaciones que se ocupan de los asuntos públicos, críticas y propuestas para mejorar su funcionamiento, y a llamar la atención sobre cualquier aspecto de su labor que pueda obstaculizar o impedir la promoción, protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Artículo 9

1. En el ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales, incluidas la promoción y la protección de los derechos humanos a que se refiere la presente

Declaración, toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a disponer de recursos eficaces y a ser protegida en caso de violación de esos derechos.

2. A tales efectos, toda persona cuyos derechos o libertades hayan sido presuntamente violados tiene el derecho, bien por sí misma o por conducto de un representante legalmente autorizado, a presentar una denuncia ante una autoridad judicial independiente, imparcial y competente o cualquier otra autoridad establecida por la ley y a que esa denuncia sea examinada rápidamente en audiencia pública, y a obtener de esa autoridad una decisión, de conformidad con la ley, que disponga la reparación, incluida la indemnización que corresponda, cuando se hayan violado los derechos o libertades de esa persona, así como a obtener la ejecución de la eventual decisión y sentencia, todo ello sin demora indebida.

3. A los mismos efectos, toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, entre otras cosas, a:

a) Denunciar las políticas y acciones de los funcionarios y órganos gubernamentales en relación con violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales mediante peticiones u otros medios adecuados ante las autoridades judiciales, administrativas o legislativas internas o ante cualquier otra autoridad competente prevista en el sistema jurídico del Estado, las cuales deben emitir su decisión sobre la denuncia sin demora indebida;

b) Asistir a las audiencias, los procedimientos y los juicios públicos para formarse una opinión sobre el cumplimiento de las normas nacionales y de las obligaciones y los compromisos internacionales aplicables;

c) Ofrecer y prestar asistencia letrada profesional u otro asesoramiento y asistencia pertinentes para defender los derechos humanos y las libertades fundamentales.

4. A los mismos efectos, toda persona tiene el derecho, individual o colectivamente, de conformidad con los instrumentos y procedimientos internacionales aplicables, a dirigirse sin trabas a los organismos internacionales que tengan competencia general o especial para recibir y examinar comunicaciones sobre cuestiones de derechos humanos y libertades fundamentales, y a comunicarse sin trabas con ellos.

5. El Estado realizará una investigación rápida e imparcial o adoptará las medidas necesarias para que se lleve a cabo una indagación cuando existan motivos razonables para creer que se ha producido una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales en cualquier territorio sometido a su jurisdicción.

Artículo 10

Nadie participará, por acción o por el incumplimiento del deber de actuar, en la violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales, y nadie será castigado ni perseguido por negarse a hacerlo.

Artículo 11

Toda persona, individual o colectivamente, tiene derecho al legítimo ejercicio de su ocupación o profesión. Toda persona que, a causa de su profesión, pueda afectar a la dignidad humana, los derechos humanos y las libertades fundamentales de otras personas deberá respetar esos derechos y libertades y cumplir las normas nacionales e internacionales de conducta o ética profesional u ocupacional que sean pertinentes.

Artículo 12

1. Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a participar en actividades pacíficas contra las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales.
2. El Estado garantizará la protección por las autoridades competentes de toda persona, individual o colectivamente, frente a toda violencia, amenaza, represalia, discriminación, negativa de hecho o de derecho, presión o cualquier otra acción arbitraria resultante del ejercicio legítimo de los derechos mencionados en la presente Declaración.
3. A este respecto, toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a una protección eficaz de las leyes nacionales al reaccionar u oponerse, por medios pacíficos, a actividades y actos, con inclusión de las omisiones, imputables a los Estados que causen violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como a actos de violencia perpetrados por grupos o particulares que afecten el disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Artículo 13

Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a solicitar, recibir y utilizar recursos con el objeto expreso de promover y proteger, por medios pacíficos, los derechos humanos y las libertades fundamentales, en concordancia con el artículo 3 de la presente Declaración.

Artículo 14

1. Incumbe al Estado la responsabilidad de adoptar medidas legislativas, judiciales,

administrativas o de otra índole, apropiadas para promover en todas las personas sometidas a su jurisdicción la comprensión de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

2. Entre esas medidas figuran las siguientes:

a) La publicación y amplia disponibilidad de las leyes y reglamentos nacionales y de los instrumentos internacionales básicos de derechos humanos;

b) El pleno acceso en condiciones de igualdad a los documentos internacionales en la esfera de los derechos humanos, incluso los informes periódicos del Estado a los órganos establecidos por los tratados internacionales sobre derechos humanos en los que sea Parte, así como las actas resumidas de los debates y los informes oficiales de esos órganos.

3. El Estado garantizará y apoyará, cuando corresponda, la creación y el desarrollo de otras instituciones nacionales independientes destinadas a la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en todo el territorio sometido a su jurisdicción, como, por ejemplo, mediadores, comisiones de derechos humanos o cualquier otro tipo de instituciones nacionales.

Artículo 15

Incumbe al Estado la responsabilidad de promover y facilitar la enseñanza de los derechos humanos y las libertades fundamentales en todos los niveles de la educación, y de garantizar que los que tienen a su cargo la formación de abogados, funcionarios encargados del cumplimiento de la ley, personal de las fuerzas armadas y funcionarios públicos incluyan en sus programas de formación elementos apropiados de la enseñanza de los derechos humanos.

Artículo 16

Los particulares, las organizaciones no gubernamentales y las instituciones pertinentes tienen la importante misión de contribuir a sensibilizar al público sobre las cuestiones relativas a todos los derechos humanos y las libertades fundamentales mediante actividades de enseñanza, capacitación e investigación en esas esferas con el objeto de fortalecer, entre otras cosas, la comprensión, la tolerancia, la paz y las relaciones de amistad entre las naciones y entre todos los grupos raciales y religiosos, teniendo en cuenta las diferentes mentalidades de las sociedades y comunidades en las que llevan a cabo sus actividades.

Artículo 17

En el ejercicio de los derechos y libertades enunciados en la presente Declaración, ninguna persona, individual o colectivamente, estará sujeta a más limitaciones que las que se impongan de conformidad con las obligaciones y compromisos internacionales aplicables y determine la ley, con el solo objeto de garantizar el debido reconocimiento y respeto de los derechos y libertades ajenos y responder a las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general de una sociedad democrática.

Artículo 18

1. Toda persona tiene deberes respecto de la comunidad y dentro de ella, puesto que sólo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad.

2. A los individuos, los grupos, las instituciones y las organizaciones no gubernamentales les corresponde una importante función y una responsabilidad en la protección de la democracia, la promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales y la contribución al fomento y progreso de las sociedades, instituciones y procesos democráticos.

3. Análogamente, les corresponde el importante papel y responsabilidad de contribuir, como sea pertinente, a la promoción del derecho de toda persona a un orden social e internacional en el que los derechos y libertades enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos de derechos humanos puedan tener una aplicación plena.

Artículo 19

Nada de lo dispuesto en la presente Declaración se interpretará en el sentido de que confiera a un individuo, grupo u órgano de la sociedad o a cualquier Estado el derecho a desarrollar actividades o realizar actos que tengan por objeto suprimir los derechos y libertades enunciados en la presente Declaración.

Artículo 20

Nada de lo dispuesto en la presente Declaración se interpretará en el sentido de que permita a los Estados apoyar y promover actividades de individuos, grupos de individuos, instituciones u organizaciones no gubernamentales, que estén en contradicción con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas.

Otros instrumentos sobre protección de defensores de derechos humanos

Informe a la Asamblea General presentado por la Sra. Hina Jilani, Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los defensores de los derechos humanos, A/62/225 de 2007 sobre el derecho a la protesta en el contexto del derecho a la libertad de reunión pacífica.

[...]

1. A lo largo de la historia las protestas y manifestaciones han sido motores de cambio y factores importantes que contribuyeron a la promoción de los derechos humanos. En todas las regiones del mundo y en todas las épocas de la historia, defensores anónimos y activistas reconocidos han liderado e inspirado movimientos de protesta que prepararon el terreno para los logros conseguidos en la esfera de los derechos humanos. Las protestas de los defensores de los derechos humanos en todo el mundo han marcado hitos en la historia, ya sea la desobediencia civil como forma de protesta no violenta propugnada por Mahatma Gandhi para reclamar el derecho del pueblo de la India a la libre determinación, la marcha encabezada por Martin Luther King Jr. en Washington, D.C. para exigir el fin de la segregación racial en los Estados Unidos de América, las Madres de la Plaza de Mayo que todos los jueves por la tarde caminan con sus pañuelos blancos alrededor de esa plaza de Buenos Aires para denunciar los crímenes de la dictadura argentina, o las manifestaciones del 1º de mayo en defensa de los derechos de los trabajadores.

2. Tal como la Representante Especial señaló en su último informe, “El derecho de manifestarse es un elemento fundamental del derecho de participación en toda estructura democrática” (ibíd., párr. 56). Esa misma idea está reflejada en las Directrices de la Unión Europea sobre Defensores de los Derechos Humanos³²⁴: “El trabajo de los defensores de los derechos humanos implica con frecuencia la crítica de las políticas y actuaciones de los gobiernos. No obstante, los gobiernos no deben considerar negativa esa actitud. El principio de permitir la independencia de espíritu y el libre debate sobre las políticas y acciones del gobierno es fundamental, y constituye un modo sobradamente comprobado de establecer un nivel más alto de protección de los derechos humanos”.

3. El derecho a la protesta en relación con las actividades de los defensores de los derechos humanos se puede analizar desde perspectivas diferentes, sobre la base de los principios de que a) se debe reconocer el derecho a la protesta en el contexto de la libertad de

324. Aprobadas por la Unión Europea en junio de 2004, párr. 5. Se pueden consultar en la página: http://ec.europa.eu/external_relations/human_rights/guidelines/05_protect/guidelines_es.pdf.

reunión pacífica como un derecho plenamente desarrollado que se ha de respetar, proteger, promover y ejercer; y b) se debe considerar ese derecho como un elemento esencial y constitutivo de las democracias.

4. Desde el punto de vista de la “promoción” se examina cómo el ejercicio por los defensores del derecho a la protesta contribuye a promover y proteger los derechos humanos. En el análisis desde esa perspectiva se contemplan elementos como: 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.

5. Desde el punto de vista de la “protección” se examinan los casos de violaciones o amenazas de violaciones del derecho a la protesta que afectan a los defensores que participan en manifestaciones. Desde esa perspectiva se contemplan elementos como: a) el marco jurídico y el marco institucional; b) los mecanismos de vigilancia para proteger el derecho a la protesta; y c) los procesos de rendición de cuentas para procesar a los responsables de violaciones, remediarlas e impedir que vuelvan a producirse.

6. Ambos enfoques son necesarios para comprender el derecho a la protesta en todos sus aspectos. Son dos enfoques complementarios y la única razón por la que se hace una distinción entre ellos es explicar cuál es el que adopta la Representante Permanente para tratar el tema.

7. En su resolución 2000/61 la Comisión de Derechos Humanos estableció el mandato de la Representante Especial y asignó a ese puesto una función general de protección³²⁵, que incluye tanto la protección de los propios defensores como la protección de su derecho a defender los derechos humanos. Por esa razón, aunque inevitablemente se hace referencia a algunos aspectos del derecho a la protesta relacionados con la promoción de ese derecho

325. *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 2000, Suplemento No. 3 (E/2000/23)*, cap. II, secc. A. En el párrafo 3 de esa resolución se establece que el Representante Especial “informará sobre la situación de los defensores de los derechos humanos en todas las partes del mundo y sobre los medios posibles de aumentar su protección en plena conformidad con la Declaración”.

y se alienta a los defensores, los gobiernos y otros interesados a que examinen a fondo este enfoque analítico y reúnan ejemplos de buenas prácticas aprovechando la experiencia adquirida en la aplicación y el ejercicio del derecho a la protesta, el presente informe se centra principalmente en los elementos relacionados con la protección del derecho a la protesta.

8. En la primera sección del informe se analiza el marco jurídico para la protección del derecho a la protesta a nivel internacional y regional, así como la jurisprudencia y la labor de los mecanismos de vigilancia. En la segunda sección se analiza la labor de la Representante Especial en esa esfera, en particular, la función de protección que desempeña por medio del procedimiento de comunicaciones. En la primera sección del informe se hace referencia también a medidas y posiciones adoptadas por la Representante Especial que reflejan los vínculos existentes entre la labor de la Representante Especial y los mecanismos regionales.

9. La protección del derecho a la protesta se basa en el reconocimiento y la protección de una serie de derechos que incluyen la libertad de expresión y opinión, la libertad de asociación, la libertad de reunión pacífica y los derechos sindicales, en particular el derecho de huelga.

10. Esta sección complementa el análisis del marco jurídico sobre el derecho a la libertad de reunión que figura en los párrafos 76 a 91 del documento A/61/312 y debe leerse conjuntamente con ese análisis.

11. El derecho a la libertad de reunión pacífica está reconocido en diversos instrumentos internacionales y regionales tanto de carácter vinculante como no vinculante³²⁶, y lo mismo ocurre con el derecho a la libertad de expresión³²⁷.

326. A nivel internacional el derecho a la libertad de reunión está reconocido en: a) el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; b) el inciso ix) del apartado d) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; c) el artículo 15 de la Convención sobre los Derechos del Niño; d) el párrafo 1 del artículo 20 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; e) el artículo 5 de 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, conocida como la Declaración sobre los derechos de los defensores de los derechos humanos.

A nivel regional ese derecho está reconocido en: a) el artículo 11 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos; b) el artículo 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; c) el artículo 11 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales del Consejo de Europa.

327. A nivel internacional el derecho a la libertad de expresión está reconocido en: a) el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; b) el apartado d) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; c) el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño; d) el artículo 13 de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares; e) los artículos 7 y 21 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad; f) el artículo 19

[...]

18. El principal responsable de la vigilancia de la aplicación del derecho a la libertad de reunión pacífica establecido en los instrumentos internacionales ha sido el Comité de Derechos Humanos, que se ha valido para ello del sistema de presentación de informes a los órganos creados en virtud de tratados, y en menor medida el Comité de los Derechos del Niño, que en unas pocas ocasiones ha recomendado a los Estados Partes que alentaran y facilitaran que los niños ejercieran su derecho a la libertad de expresión, incluido su derecho a la libertad de asociación y reunión pacífica, para que pudieran debatir libremente, participar y expresar sus opiniones acerca de todos los asuntos que les concernieran (véanse CRC/C/15/Add.252, párr.39 y CRC/C/15/Add.180, párr. 34).

19. Los problemas que el Comité de Derechos Humanos señaló en sus observaciones finales respecto del ejercicio del derecho a la libertad de reunión son similares a los que la Representante Especial analizó en su último informe a la Asamblea General en la sección dedicada al examen de las comunicaciones relacionadas con la libertad de reunión (A/61/312, secc. III. A).

20. Algunas de las deficiencias que el Comité de Derechos Humanos señaló en relación con el respeto de la libertad de reunión son: a) la prohibición de manifestaciones; b) la imposición de restricciones injustificadas a la celebración de manifestaciones; c) la exigencia de requisitos innecesarios para la obtención de autorizaciones, lo que afecta al disfrute de la libertad de reunión; d) la falta de recursos para poder apelar contra las decisiones por las que se niega el permiso para celebrar manifestaciones; e) el arresto de manifestantes en condiciones que equivalen a detención arbitraria; f) la existencia de leyes que no se ajustan a los principios del derecho internacional relativo a los derechos humanos, ya sea porque dificultan o penalizan el disfrute de la libertad de reunión y del derecho a la protesta o porque establecen procedimientos que atentan contra la posibilidad de disfrutar del derecho de reunión pacífica; g) la existencia de leyes contra el terrorismo en las que la definición de “terrorismo” es tan amplia que pone en peligro la participación en actividades legítimas en una sociedad democrática, como las manifestaciones públicas.

de la Declaración Universal de Derechos Humanos; g) los apartados b) y c) del artículo 6 de la Declaración sobre los derechos de los defensores de los derechos humanos.

A nivel regional ese derecho está reconocido en: a) el artículo 9 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos; b) el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; c) el artículo 10 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales del Consejo de Europa.

21. En su decisión sobre el caso *Auli Kivenmaa c. Finlandia*³²⁸, el Comité de Derechos Humanos aclaró que el requisito de que se notificara a la policía que se proyectaba realizar una manifestación en un lugar público seis horas antes de su iniciación podía ser compatible con las restricciones permitidas del artículo 21 del Pacto siempre que fuera por razones de seguridad nacional o seguridad pública, orden público, protección de la salud y la moral públicas o protección de los derechos y libertades de los demás. En el caso *Auli Kivenmaa c. Finlandia*, el Comité de Derechos Humanos consideró que no podía calificarse de manifestación la reunión de varias personas en el lugar donde transcurrían las ceremonias de bienvenida de un Jefe de Estado extranjero en visita oficial al país. Por consiguiente, no podía considerarse que la aplicación de la legislación finlandesa sobre las manifestaciones a una reunión de ese tipo fuera la aplicación de una restricción autorizada por el artículo 21 del Pacto. En otras palabras, el Comité de Derechos Humanos admitió que se podían imponer restricciones a las manifestaciones públicas, siempre y cuando su objetivo fuera proteger alguno de los intereses mencionados en el artículo 21.

(...)

D. La vigilancia del derecho a la protesta a nivel regional: jurisprudencia y planteamientos de los mecanismos regionales

[...]

2. El derecho a la protesta en el sistema interamericano de derechos humanos

22. El Relator Especial para la libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos incluyó en su informe anual de 2005 una serie de pautas para la interpretación de las limitaciones a las manifestaciones públicas. En esas pautas se subraya que la manifestación pública reviste un interés social imperativo en las democracias. El Relator Especial afirma que no se puede considerar el derecho de reunión y manifestación como sinónimo de desorden público para restringirlo *per se*. El Relator examina las regulaciones legislativas y administrativas de las manifestaciones públicas y coincide con la posición adoptada por el Comité de Derechos Humanos en el caso *Auli Kivenmaa c. Finlandia* en relación con la exigencia de notificación previa. En cuanto al tema de la imposición de sanciones penales en el contexto de las manifestaciones, el Relator Especial advierte sobre el efecto amedrentador que podría generar la penalización. Esas pautas concluyen con ciertas consideraciones sobre las limitaciones impuestas por los agentes públicos en el ejercicio del poder de policía³²⁹.

328. Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo noveno período de sesiones, Suplemento No. 40 (A/49/40)*, vol. II, anexo IX, secc. N.

329. *Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión, 2005*, págs.

23. La Comisión Interamericana reiteró los principios de esas pautas en su informe de 2006 sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas³³⁰. En su informe la Comisión Interamericana subrayó que la participación política y social a través de la manifestación pública era importante para la consolidación de la vida democrática de las sociedades. Esa participación, como ejercicio de la libertad de expresión y de la libertad de reunión, revestía un interés social imperativo, lo que dejaba al Estado un marco aún más ceñido para justificar una limitación de este derecho. La Comisión Interamericana considera que los Estados deben establecer medidas administrativas de control para asegurar que sólo se recurra excepcionalmente al uso de la fuerza en manifestaciones y protestas públicas en los casos en que sea necesario y deben adoptar medidas de planificación, prevención e investigación de los casos en que haya habido abuso de la fuerza³³¹.

[...]

III. Los defensores de los derechos humanos y el derecho a la protesta: intervenciones y posiciones de la Representante Especial

A. Principales tendencias

24. Entre 2001 y 2006, aproximadamente 200 (el 13%) de las más de 1.500 comunicaciones enviadas por la Representante Especial se referían al derecho a la protesta en el contexto de la libertad de reunión. Se enviaron comunicaciones sobre el derecho a la protesta a 54 países³³². Como se puede observar en el gráfico que figura a continuación, el mayor número de comunicaciones se envió a países de Asia y luego, en orden decreciente, a países de África, países de las Américas, Estados árabes y países de Europa.

25. La Representante Especial reitera, al igual que en sus informes anteriores, que el número de casos señalados a su atención en relación con determinados países no siempre es reflejo de la frecuencia de las violaciones y que la ausencia o la escasez de casos en otros países no debe entenderse como indicio de una situación satisfactoria.

149 a 154.

330. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/III.124, Doc. 5, rev.1, 7 de marzo de 2006, párrs. 52 a 68.

331. *Ibíd.*, párr. 68.

332. Arabia Saudita, Argelia, Argentina, Azerbaiyán, Bahrein, Bangladesh, Belarús, Bolivia, Brasil, Camboya, Chad, Chile, China, Colombia, Côte d'Ivoire, Cuba, Ecuador, Egipto, Estados Unidos de América, Etiopía, Federación de Rusia, Filipinas, Gambia, Guatemala, India, Indonesia, Irán (República Islámica del), Israel, Jamaica, Kenya, Kirguistán, Letonia, Malasia, Maldivas, Marruecos, Mauritania, México, Myanmar, Nepal, Pakistán, Perú, Polonia, República Árabe Siria, República de Corea, República Democrática del Congo, Santa Sede, Sudán, Tailandia, Túnez, Turquía, Uzbekistán, Venezuela, Viet Nam y Zimbabwe.

26. La mayoría de esas comunicaciones se remitió conjuntamente con el Relator Especial sobre el derecho a la libertad de opinión y expresión. Ello corrobora que el derecho a la protesta incluye tanto la libertad de expresión como la libertad de reunión.

27. Los titulares de los mandatos de otros procedimientos especiales se sumaron a las comunicaciones de la Representante Especial sobre el derecho a la protesta en función de: a) la naturaleza de las violaciones denunciadas (por ejemplo, torturas, ejecuciones sumarias, detenciones arbitrarias, enjuiciamiento sin las debidas garantías, etc.); b) los grupos organizadores de las protestas (por ejemplo, mujeres o pueblos indígenas); y c) las esferas temáticas de las protestas (por ejemplo, la independencia del poder judicial o las cuestiones ambientales relacionadas con el derecho a la alimentación y a una vivienda adecuada).

28. Aparte de esas comunicaciones, en el presente análisis se tienen en cuenta los comunicados de prensa y los informes anteriores de la Representante Especial, incluidos los informes sobre visitas a países.

29. En el informe presentado el año pasado sobre la libertad de reunión se determinaron y analizaron diferentes categorías de violaciones de los derechos humanos de los defensores en el contexto de la libertad de reunión; en el presente informe se centra la atención en el elemento de la protesta y se determinan: a) los “grupos de protesta”, a saber, las defensoras, los activistas estudiantiles, los sindicalistas y los defensores de los derechos de las personas lesbianas, gays, bisexuales y transexuales; y b) las “esferas temáticas” de protesta, a saber, el movimiento antiglobalización, las manifestaciones vinculadas a las elecciones, las manifestaciones en pro de la paz y las protestas vinculadas a los derechos de la tierra y problemas ambientales. En el análisis se destaca también el papel que desempeñan los observadores de los derechos humanos y los periodistas al informar sobre las manifestaciones y los riesgos y las violaciones a que se enfrentan los participantes en ellas.

30. Las comunicaciones sobre el derecho a la protesta se han analizado utilizando las categorías mencionadas y, de ese modo, se ha podido determinar cuáles son en la actualidad las principales causas de protestas en todo el mundo. No obstante, la mayoría de las comunicaciones sobre manifestaciones se refieren a presuntas violaciones que se produjeron en el contexto de protestas vinculadas a situaciones nacionales concretas, las cuales no siempre forman parte de las categorías utilizadas para el análisis o no coinciden de forma exacta con ellas. Esas protestas están relacionadas con temas como las reformas constitucionales, la independencia del poder judicial, la situación de los refugiados y las personas desplazadas dentro del país, los derechos de los niños, los casos de torturas, la impunidad, las desapariciones, la solidaridad con los defensores detenidos, y las celebraciones de los derechos humanos.

B. Las defensoras y su participación en manifestaciones

31. Como ya dijo la Representante Especial en su informe anterior, “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” (A/61/312, párr. 72).

32. Desde 2001 la Representante Especial ha enviado 17 comunicaciones a nueve países³³³ en relación con la participación de defensoras en manifestaciones. Aproximadamente un tercio de esas comunicaciones (seis) se envió al Gobierno de Zimbabwe en relación con los actos de hostigamiento y las violaciones contra miembros de WOZA mencionados anteriormente.

33. Las protestas organizadas por defensoras a que se refieren esas 17 comunicaciones abarcan tanto a defensoras pertenecientes a grupos y asociaciones que participan en manifestaciones sobre cuestiones generales de derechos humanos como a defensoras que protestan para exigir cambios y progresos en la protección y promoción de los derechos humanos de la mujer. Un ejemplo de ello es WOZA, cuyos miembros se han manifestado tanto en favor de los derechos de la mujer (por ejemplo, para conmemorar el Día Internacional de la Mujer) como en defensa de otros temas de derechos humanos.

34. Las protestas de las defensoras estuvieron motivadas por temas como la violencia de la policía, la pena de muerte, la tortura, la reforma política y el fraude electoral. Las protestas organizadas por las defensoras sobre los derechos de la mujer abarcaron temas como a) la celebración del Día Internacional de la Mujer; b) la igualdad de salarios y condiciones entre mujeres y hombres; c) la reforma de la legislación para asegurar la igualdad de derechos y la eliminación de las disposiciones discriminatorias; d) campañas para señalar a la atención de la opinión pública y de los encargados de la adopción de decisiones los derechos de la mujer (utilizando lemas como “Reconozcamos los derechos de la mujer”) (véase A/HRC/4/37/ Add.I, párr. 586).

35. 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. La Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer se sumó a la Representante Especial en aproximadamente la mitad de las comunicaciones relativas a las defensoras cuando los hechos denunciados indicaban que las defensoras habían sido objeto de ataques por motivos de género.

333. Arabia Saudita, Azerbaiyán, Chad, Colombia, Indonesia, Irán (República Islámica del), Turquía, Uzbekistán y Zimbabwe.

36. 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 niños y los mantuvo detenidos en condiciones inhumanas³³⁴.

37. Alrededor de una cuarta parte de las comunicaciones sobre las defensoras se refería a denuncias de violaciones y hostigamiento contra defensoras en relación con manifestaciones organizadas para celebrar el Día Internacional de la Mujer, el 8 de marzo. El hecho de que eso ocurra incluso en manifestaciones que tienen lugar en el marco de una celebración bien establecida y reconocida internacionalmente es un indicador alarmante de hasta qué punto los derechos de la mujer siguen siendo controvertidos y del nivel de intolerancia y violencia a que se enfrentan las defensoras de los derechos de la mujer en algunos países del mundo.

38. Otro ejemplo de refuerzo mutuo de las funciones de protección y vigilancia de los mecanismos regionales y la Representante Especial fue la comunicación enviada al Gobierno de Colombia en que se denunciaban amenazas contra las defensoras en relación con las actividades para celebrar el Día Internacional de la Mujer. En su respuesta a esa comunicación, el Gobierno informó que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos estaba investigando los hechos y había ordenado que se adoptaran medidas preventivas para varias defensoras (véase E/CN.4/2002/106, párrs. 68 y 118).

C. Las protestas estudiantiles

39. Desde 2001, la Representante Especial ha enviado 10 comunicaciones relacionadas con protestas estudiantiles a seis países³³⁵, todos ellos de África, excepto la República Islámica del Irán y Malasia. Tres comunicaciones fueron dirigidas al Sudán y otras tres al Irán. Las comunicaciones sobre protestas estudiantiles se enviaron en 2001, 2003 y 2004.

40. Las protestas de los estudiantes incluían manifestaciones relacionadas con su situación y sus derechos como estudiantes, por ejemplo, por la denegación del permiso para establecer sindicatos de estudiantes y por los retrasos en la concesión de becas y préstamos, y con cuestiones generales de derechos humanos, como manifestaciones contra leyes de prensa que limitaban la libertad de expresión, protestas para denunciar casos de tortura y violaciones, conmemoraciones de logros en la esfera de los derechos humanos y manifestaciones para exigir la liberación de presos políticos y la modificación de leyes que limitaban el disfrute de los derechos humanos.

334. Human Rights First, *op. cit.*

335. Gambia, Irán (República Islámica del), Kenya, Malasia, Sudán y Zimbabwe.

41. A raíz de su participación en manifestaciones, los activistas estudiantiles fueron víctimas de arrestos, a menudo detenidos en situación de incomunicación, y del abuso de la fuerza por la policía. En una manifestación organizada por el sindicato de estudiantes de Gambia los días 10 y 11 de abril de 2000, perecieron 14 manifestantes, incluidos algunos menores, como consecuencia del uso excesivo de la fuerza (Véase E/CN.4/2004/94/Add.3, párr. 175).

42. Los actos de represión y represalia contra activistas estudiantiles que participaban en protestas han sido particularmente graves. El hecho de que el Relator Especial sobre la cuestión de la tortura se sumara a la Representante Especial en nueve de las diez comunicaciones que envió en relación con las protestas estudiantiles da fe de la brutalidad de las violaciones perpetradas contra los defensores de los estudiantes. La situación es aún más preocupante debido a la juventud de los estudiantes, que en ocasiones son menores de 18 años; su juventud aumenta la gravedad de las violaciones de que son víctimas. Además, los niños y jóvenes tienen menos medios, sobre todo económicos, que los adultos para poder defenderse cuando son víctimas de violaciones de los derechos humanos. Por ejemplo, los estudiantes que fueron detenidos durante una manifestación en Kenya no podían costearse el pago de la fianza (véase E/CN.4/2002/106, párr. 227).

D. Los defensores de los derechos de los trabajadores

43. La Representante Especial envió 10 comunicaciones a ocho países³³⁶ en relación con protestas en defensa de los derechos en el lugar de trabajo. En los informes sobre sus misiones a Colombia y Nigeria, la Representante Especial trató a fondo la situación de los sindicalistas y activistas en defensa de los trabajadores. En el caso de Colombia, señaló el uso de la fuerza por las fuerzas de seguridad para controlar las protestas laborales y las detenciones arbitrarias de sindicalistas por la policía (véase E/CN.4/2002/106/Add.2, párr. 115). En cuanto a la situación de los sindicalistas en Nigeria, observó que la actividad sindicalista se solía disuadir o se castigaba con detenciones, despidos o descensos de categoría por participar en huelgas. El derecho a organizar piquetes y huelgas estaba limitado por leyes restrictivas que incluían una definición demasiado amplia de las categorías de trabajadores considerados "esenciales" y que tenían prohibido participar en huelgas (véase E/CN.4/2006/95/Add.2, párrs. 66, 70 y 74).

44. En sus comunicaciones sobre las protestas en defensa de los derechos de los trabajadores, la Representante Especial se ocupó de temas como: a) las campañas en pro de los derechos de los trabajadores; b) la promoción de normas laborales básicas; c) la organización de reuniones pacíficas para apoyar a sindicalistas que protestaban mediante huelgas de hambre;

336. Argelia, Camboya, Guatemala, Irán (República Islámica del), México, Pakistán, República de Corea y Zimbabwe.

d) la convocatoria de huelgas para exigir el aumento de los sueldos; e) las protestas contra la violación de los derechos sindicales; f) las manifestaciones contra el abuso de los derechos humanos en el contexto de crisis económicas; g) las protestas contra las condiciones de trabajo; h) las protestas contra el trabajo en condiciones de servidumbre.

45. La mayoría de las violaciones de que fueron víctimas los defensores que protestaban en defensa de los derechos de los trabajadores ocurrieron durante los arrestos que se efectuaron antes, en el curso y después de las manifestaciones o como consecuencia del abuso de la fuerza por la policía, que provocó heridas entre los manifestantes y, en un caso concreto, la muerte de uno de ellos (véase A/HRC/4/37/Add.1, párr. 435).

46. Además de esas violaciones, en sus comunicaciones la Representante Especial denunció violaciones y formas de represalia que afectaban específicamente a defensores que protestaban sobre temas laborales, como los despidos de trabajadores por su participación en huelgas o la inclusión de sindicalistas en listas negras.

E. El movimiento antiglobalización: las protestas en defensa de los derechos sociales y económicos

47. Las protestas registradas en Seattle (Estados Unidos de América) en noviembre de 1998 con ocasión de la Cumbre de la Organización Mundial del Comercio (OMC) señalaron a la atención de los medios de comunicación y de la opinión pública el movimiento antiglobalización. Ese movimiento está integrado por activistas, sindicalistas, ecologistas, miembros de grupos de presión, agricultores, feministas, anarquistas y estudiantes que se manifiestan en contra de una gran variedad de temas que de un modo u otro están relacionados con la globalización, como el creciente poder de las empresas multinacionales, los acuerdos mundiales para el crecimiento económico, la inseguridad social de los trabajadores, la modificación genética de los productos agrícolas, la violación de los derechos de los animales y la colaboración con regímenes opresores.

48. El movimiento antiglobalización se ha descrito como un movimiento que abarca múltiples generaciones, clases sociales y temas. Esa diversidad también se refleja en el tono y las características de las protestas. Una gran proporción de los activistas participan en marchas y otras formas de protesta pacífica pero también hay elementos marginales que recurren a formas más violentas de manifestación, incluso a los incendios internacionales. La presencia de elementos violentos suele ser el aspecto que más atrae la atención de los medios de comunicación. Eso ha hecho que el mensaje de los derechos humanos de esas protestas se haya perdido en medio del tratamiento sensacionalista por los medios de comunicación.

49. Eso es lo que sucedió, por ejemplo, con las manifestaciones antiglobalización durante la Cumbre del Grupo de los Ocho en Génova (Italia) en julio de 2001. Aunque la inmensa mayoría protestó pacíficamente, algunas manifestaciones degeneraron en violencia y eso fue lo que atrajo la atención de los medios de comunicación. La Cumbre terminó con un saldo de cientos de heridos y varios cientos de personas detenidas; las fuerzas del orden asaltaron y golpearon a los manifestantes; y se prohibió la entrada en Italia a algunos manifestantes que se dirigían a Génova³³⁷. Todavía está en curso la investigación para asignar responsabilidades por el uso excesivo de la fuerza.

50. La Representante Especial envió varias comunicaciones relacionadas de algún modo con las protestas del movimiento antiglobalización. Se referían a las manifestaciones que se realizaron o que se había previsto realizar en el contexto de la Cumbre de Cooperación Económica Asia-Pacífico (Bangkok, octubre de 2003), la Reunión Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (Hong Kong, diciembre de 2005) y las reuniones del Banco Mundial/Fondo Monetario Internacional (Singapur, septiembre de 2006) o a las manifestaciones en contra de la firma del Tratado de Libre Comercio en América Latina.

F. Protestas vinculadas a las elecciones

51. La Representante Especial envió 12 comunicaciones a siete países sobre protestas relacionadas con la celebración de elecciones. Esas protestas se habían convocado para exigir elecciones libres y limpias, impugnar los resultados de las elecciones y denunciar irregularidades en los procedimientos de nombramiento e inscripción de candidatos o presuntas violaciones de las normas electorales.

52. Con frecuencia se utilizaron medios violentos, como gases lacrimógenos, balas de goma y granadas de concusión, para dispersar esas reuniones. En muchos casos se denunció la detención o el arresto arbitrarios de defensores. Esos arrestos solían ir acompañados de violencia y un gran número de detenidos había sufrido malos tratos. En muchos casos los defensores no habían sido procesados, sino que se les había puesto en libertad bajo fianza después de cierto tiempo o bien seguían detenidos sin que su caso se llevara ante un juez.

53. En Belarús, las protestas que se registraron tras las elecciones de marzo de 2006 terminaron con el arresto masivo de manifestantes pacíficos que pedían elecciones libres y limpias. Los agentes de la policía dispersaron la manifestación por la fuerza y entre 300 y 400 personas fueron detenidas, incluidos 45 menores y 3 periodistas. Algunos de los defensores

337. Amnistía Internacional, *Report 2002*. Se puede consultar en la página: <http://web.amnesty.org/report2002/eur/italy!Open>.

fueron condenados a 15 días de prisión. Los menores y otras personas fueron golpeados por la policía y sometidos a malos tratos durante su detención. Según las informaciones, más de 150 personas habían sido procesadas de manera expeditiva y sin contar con acceso a abogados, lo que suscita grave preocupación en relación con la violación de su derecho a un juicio justo. Muchos manifestantes eran estudiantes y podrían ser expulsados de la universidad por haber participado en las manifestaciones (véase A/HRC/C/37/Add.1, párrs. 56 y 74).

54. A la Representante Especial le preocupan las restricciones del derecho a la protesta en conexión con las elecciones que pueden poner en entredicho la integridad de las elecciones, que son el soporte central de las democracias. El disfrute de la libertad de reunión y expresión es fundamental y contribuye a la celebración de elecciones libres y limpias.

G. Las manifestaciones en pro de la paz

55. Como dijo la Representante Especial en su informe de 2003, “Las restricciones a la libertad de reunión se han aplicado abundantemente para prohibir o disolver reuniones pacíficas donde se tratan cuestiones de derechos humanos, frecuentemente con el pretexto de mantener el orden público y utilizando cada vez más leyes, argumentos o mecanismos de lucha contra el terrorismo” (A/58/380, párr. 25). Después del 11 de septiembre, se han utilizado las medidas contra el terrorismo como pretexto para restringir el derecho a la protesta y la libertad de reunión, en particular las manifestaciones en pro de la paz. La vigilancia por el Gobierno de las actividades de grupos pacifistas y contrarios a la guerra se ha intensificado y eso ha afectado al disfrute del derecho a la protesta.

56. La Representante Especial envió comunicaciones a seis países relacionadas con denuncias de casos de dispersión violenta de manifestaciones en pro de la paz. En varios casos, las manifestaciones habían sido contra la guerra en el Iraq y las decisiones políticas del Gobierno de los Estados Unidos de América.

57. A la Representante Especial le preocupa que el motivo para la detención de manifestantes en ese contexto pueda haber sido la pertenencia o presunta pertenencia de los detenidos a organizaciones críticas de las políticas del gobierno sin disponer de pruebas que indiquen la comisión de los delitos de que se les acusa.

H. Las protestas relacionadas con los derechos sobre la tierra y los recursos naturales

58. La Representante Especial publicó dos comunicados de prensa y envió 25 comunicaciones a 15 países en relación con defensores de los derechos humanos que participaron en protestas relacionadas con los derechos sobre la tierra o los recursos naturales. Las regiones afectadas por ese tipo de protestas son América Latina y Asia. El mayor número de comunicaciones sobre protestas relacionadas con los recursos naturales y los derechos sobre la tierra se envió a China y el Brasil.

59. Tal como la Representante Especial señaló en su informe al Consejo de Derechos Humanos, “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” (A/HRC/4/37, párr. 41). Las comunicaciones enviadas se referían a casos de arrestos, detenciones, amenazas y, en algunos casos, a asesinatos de defensores de los derechos humanos que protestaban por cuestiones relacionadas con los recursos naturales y los derechos sobre la tierra.

60. En el informe sobre su visita al Brasil, la Representante Especial señaló que la violencia contra los defensores tenía por objetivo castigar a los dirigentes por sus protestas contra la adquisición ilegal de tierras, o por su apoyo a los pobres sin tierras que ocupaban terrenos vacantes e improductivos (A/HRC/4/37/Add.2, párr. 18). 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. Muchos defensores que se dedicaban a denunciar la tala ilegal de árboles y la pesca a gran escala y los que se dedicaban a defender el hábitat de la fauna en la región amazónica y en las regiones del sur y el noreste del país se enfrentaban a ataques y amenazas contra sus vidas (ibíd., párr. 23).

61. En 2004 la Representante Especial envió varias comunicaciones al Gobierno de Chile sobre la dirigente matriarcal de una comunidad mapuche. Tanto la defensora como los miembros de su familia habían sido víctimas de ataques físicos por sus actividades en defensa de los derechos humanos de la comunidad y por protestar contra la tala ilegal de árboles. En mayo de 2004 la dirigente mapuche, que estaba embarazada, sufrió un aborto presuntamente a consecuencia de los golpes que recibió de un policía. En agosto y octubre de 2006, la Representante Especial envió sendas comunicaciones en relación con el arresto del hijo de la dirigente, que había sido acusado utilizando la legislación “contra el terrorismo” (véanse E/CN.4/2005/101/Add.1, párrs. 104, 105 y 107; E/CN.4/2006/95/Add.1, párrs. 76 a 78; y A/HRC/4/37/Add.1, párrs. 125 a 127 y 136 y 137).

62. 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).

I. La observación de las manifestaciones y la información sobre ellas

63. La observación de las manifestaciones es importante para obtener un relato imparcial y objetivo de lo sucedido, incluida la descripción de la conducta de los participantes y los agentes del orden. Es una contribución valiosa al disfrute efectivo del derecho de reunión pacífica. La presencia de observadores de los derechos humanos en las manifestaciones puede disuadir la violación de los derechos humanos. Por ello es importante que los defensores de los derechos humanos puedan actuar libremente en el contexto de la libertad de reunión³³⁸.

64. Una experiencia positiva a ese respecto ha sido la rigurosa labor de observación realizada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) durante las protestas registradas en abril de 2006 en Nepal. La labor de observación del ACNUDH es fundamental para evitar violaciones de los derechos humanos y documentar las que se produzcan a efectos de exigir responsabilidades.

65. 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.

66. Desde 2001 la Representante Especial ha hecho 17 llamamientos de urgencia en relación con violaciones que afectaban a defensores de los derechos humanos que se dedicaban a investigar y documentar protestas y manifestaciones y a informar sobre ellas.

338. OSCE/ODHIR, *op. cit.*, pág. 73.

La Representante Especial envió comunicaciones y publicó comunicados de prensa sobre casos ocurridos en 12 países. Los observadores de los derechos humanos y los periodistas han sufrido la confiscación de sus cámaras, han sido detenidos, han recibido amenazas de muerte y, en algunos casos, han sido asesinados mientras cumplían su cometido en manifestaciones.

67. En el informe sobre su misión a Israel y el territorio palestino ocupado, la Representante Especial hizo mención al arresto de periodistas que cubrían las protestas pacíficas contra la violación de los derechos de los palestinos como consecuencia de la construcción del muro. “Los vídeos grabados por los periodistas han sido una prueba importante para demostrar ante los tribunales que esas manifestaciones habían sido pacíficas” (E/CN.4/2006/95/Add.3, párr. 53).

IV. Conclusiones y recomendaciones

68. El derecho a la protesta es un derecho plenamente desarrollado que comprende el disfrute de una serie de derechos reconocidos internacionalmente y reiterados en la Declaración sobre los defensores de los derechos humanos. Esos derechos incluyen la libertad de expresión y opinión, la libertad de asociación, la libertad de reunión pacífica y los derechos sindicales, en particular el derecho de huelga.

69. La protección del derecho a la protesta en el contexto de la libertad de reunión conlleva obligaciones tanto negativas como positivas. La obligación negativa del Estado de no interferir en las protestas pacíficas debe ir acompañada de la obligación positiva de proteger a los titulares del derecho a la protesta en el ejercicio de ese derecho, en particular cuando las personas que protestan defienden puntos de vista impopulares o controvertidos o pertenecen a minorías u otros grupos que están expuestos a un riesgo mayor de victimización, ataques u otras formas de intolerancia.

70. El poder judicial debe desempeñar un papel especial en la protección del derecho a la protesta, interpretando y aplicando leyes nacionales que promuevan la realización del derecho a la libertad de reunión y garantizando que los defensores de los derechos humanos no sean penalizados por hacer uso de ese derecho para promover y proteger los derechos humanos.

71. Además de las obligaciones jurídicas relacionadas con la libertad de reunión pacífica, la libertad de expresión, la libertad de asociación y los derechos sindicales, en particular el derecho de huelga, la Representante Especial sostiene que el respeto y la realización del derecho a la protesta impone a los Estados la obligación de adoptar medidas deliberadas,

concretas y selectivas para consolidar, mantener y fortalecer en la sociedad el pluralismo, la tolerancia y una actitud abierta con respecto al disenso.

72. Los Estados deben imponer un código de conducta a los agentes de las fuerzas del orden, en particular en relación con el control de masas y la utilización de la fuerza, y asegurar que el marco jurídico incluya disposiciones efectivas para la supervisión y la rendición de cuentas de esos agentes, especialmente en relación con su respuesta ante protestas públicas.

73. En particular, los Estados deben adoptar medidas adecuadas para hacer frente a las deficiencias de protección mencionadas en el presente informe con respecto a los diferentes tipos de protestas analizados y al papel de los defensores en esas protestas. Para ello se recomienda la adopción de las medidas siguientes:

- a) En relación con las defensoras y su participación en manifestaciones:
 - i) 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;
 - ii) Capacitar 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;
- b) En relación con las protestas de estudiantes: adoptar medidas para crear un entorno favorable que permita que los niños y jóvenes se asocien y expresen su opinión sobre cuestiones que les afectan, así como sobre cuestiones más generales de derechos humanos. Las protestas de los estudiantes tienen un gran valor educativo ya que son parte de las primeras experiencias de participación en los asuntos públicos y defensa de los derechos humanos que tienen los estudiantes. La creación de un entorno favorable para las protestas de los estudiantes es una inversión social y una obligación jurídica;
- c) En relación con los sindicalistas, las protestas en defensa de los derechos de los trabajadores y el derecho de huelga:
 - i) Examinar la legislación que limite el derecho de huelga, incluidas las disposiciones que contengan definiciones demasiado amplias de los servicios esenciales que limiten o prohíban el derecho de huelga en grandes sectores de la administración pública;
 - ii) Reconocer a los sindicalistas como defensores de los derechos humanos que tienen derecho a disfrutar de los derechos y la protección consagrados en la Declaración sobre los defensores de los derechos humanos;
- d) En relación con las manifestaciones en defensa de los derechos de las personas lesbianas, gays, bisexuales y transexuales:

- i) Adoptar medidas adecuadas para asegurar la rendición de cuentas de los funcionarios y autoridades que prohíban esas manifestaciones en contra de la ley;
 - ii) Asegurar la protección de los participantes en los desfiles del orgullo gay, antes, en el curso y después de los desfiles, contra los actos de violencia e intolerancia por parte de manifestantes en contra;
 - iii) Impartir capacitación a los agentes del orden sobre conductas apropiadas, en particular sobre la aplicación del principio de no discriminación y el respeto de la diversidad;
- e) En relación con las manifestaciones en pro de la paz: asegurar que las leyes y medidas contra el terrorismo no se apliquen en contra de los defensores de los derechos humanos como medio para impedir su labor. A ese respecto, la Representante Especial reitera las recomendaciones que figuraban en su informe de 2003 a la Asamblea General relativas a los efectos de la legislación en materia de seguridad sobre los defensores de los derechos humanos (véase A/58/380, párrs. 70 a 74).
- f) En relación con la función de observación de los defensores y los periodistas durante las manifestaciones:
- 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.

74. La Representante Especial considera que la expresión pacífica y constructiva de opiniones discrepantes previene la aparición de conflictos y la violencia. 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. La Representante Especial recomienda a los Estados que legitimen y empoderen a los defensores de los derechos humanos para que desempeñen ese papel y alienta a los defensores a que lo asuman plenamente.

75. El papel de los mecanismos de vigilancia a nivel internacional y regional es fundamental, tanto para desarrollar la noción y el conocimiento del derecho a la protesta en todas sus facetas como para proteger a los titulares de los derechos, incluidos los defensores de los derechos humanos, y los derechos que les corresponden. La Representante Especial alienta a los mecanismos internacionales y regionales a que sigan vigilando el respeto del derecho

a la protesta y a que interpreten ese derecho de una manera progresista que responda a la realidad actual.

76. En el presente informe se ilustra el modo en que los sistemas y mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos se complementan y refuerzan mutuamente para la vigilancia y protección del derecho a la protesta. La Representante Especial alienta a los mecanismos internacionales y regionales a que fortalezcan la cooperación entre mecanismos a fin de facilitar un mayor intercambio de ideas.

77. La Representante Especial recomienda que se utilicen y adapten a los contextos nacionales y regionales las directrices de la OSCE/ODHIR sobre la libertad de reunión.

78. La Representante Especial considera que siguen siendo válidas y reitera las recomendaciones que figuraban en su informe sobre la libertad de reunión en relación con las actividades de los defensores de los derechos humanos (véase A/61/312, párrs. 92 a 101).

79. Por último, la Representante Especial alienta a los defensores y otros interesados a que examinen a fondo el aspecto “promocional” del derecho a la protesta y reúnan y difundan los logros y la experiencia adquirida en el ejercicio de ese derecho. La información sobre los efectos positivos de la expresión constructiva y pacífica de ideas discrepantes contribuirá a moderar las posturas y las actitudes restrictivas respecto del derecho a la protesta en nuestras sociedades.

AG/RES. 1671 (XXIX-O/99) “Defensores de los Derechos Humanos en las Américas”. Apoyo a las tareas que desarrollan las personas, grupos y organizaciones de la sociedad civil para la promoción y protección de los derechos humanos en las Américas (Resolución aprobada en la primera sesión plenaria, celebrada el 7 de junio de 1999)

La Asamblea General,

Visto el informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en especial el capítulo VII, “Recomendaciones a los Estados Miembros en áreas en las cuales deben adoptarse medidas para la cabal observancia de los derechos humanos, de conformidad con la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos”; y

Considerando:

Que los Jefes de Estado y de Gobierno expresaron en la Declaración de Principios de la

Segunda Cumbre de las Américas, celebrada en Santiago, Chile, en 1998 que “el respeto y promoción de los derechos humanos y de las libertades fundamentales de todos los individuos constituye una preocupación primordial para nuestros gobiernos”;

Que en la “Reafirmación de Caracas”, los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos reafirmaron, su determinación de continuar con el proceso de fortalecimiento y perfeccionamiento del sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos;

Que mediante su resolución AG/RES. 1044 (XX-O/90) reiteró “la recomendación hecha en años anteriores a los gobiernos de los Estados Miembros para que otorguen las garantías y facilidades necesarias a las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos a fin de que puedan continuar contribuyendo a la promoción y defensa de los derechos humanos y respeten la libertad e integridad de los miembros de tales organizaciones”;

Que en su informe anual de 1998, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos recomendó a los Estados Miembros “que tomen medidas necesarias para proteger la integridad física de los defensores de los derechos humanos y propicien las condiciones necesarias para que desarrollen su labor”;

Reconociendo la importante tarea que desarrollan las personas, grupos y organizaciones de la sociedad civil, en adelante “defensores de los derechos humanos”, y su valiosa contribución para la promoción, el respeto y la protección de los derechos y libertades fundamentales y la eliminación efectiva de las violaciones a los derechos humanos en el plano nacional y regional;

Preocupada de que en las Américas se han presentado situaciones que, directa o indirectamente, impiden o dificultan las tareas de los defensores de los derechos humanos en el plano nacional y regional; CONSCIENTE de la importancia de observar los propósitos y principios fundamentales enunciados en la Carta de la Organización de los Estados Americanos y en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, así como las disposiciones contenidas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en los demás instrumentos de promoción y protección de los derechos humanos del sistema interamericano; y

Tomando en cuenta los principios establecidos en 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 reconocidas, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 9 de diciembre de 1998, *resuelve*:

1. Reconocer y respaldar la tarea que desarrollan los defensores de los derechos humanos y su valiosa contribución para la promoción, el respeto y la protección de los derechos y libertades fundamentales en las Américas.
2. Exhortar a los Estados Miembros a continuar sus esfuerzos tendientes a otorgar a los defensores de los derechos humanos las garantías y facilidades necesarias a fin de seguir ejerciendo libremente sus tareas de promoción y protección de los derechos humanos, en el plano nacional y regional, de conformidad con los principios y acuerdos reconocidos internacionalmente.
3. Deplorar los actos que directa o indirectamente impiden o dificultan las tareas que desarrollan los defensores de los derechos humanos, en el plano nacional y regional, y exhortar a los Estados Miembros que continúen adoptando las medidas necesarias para garantizar la vida, la libertad e integridad de los mismos.
4. Alentar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a que continúe promoviendo y protegiendo los derechos fundamentales de los defensores de los derechos humanos.
5. Solicitar a los Estados y a los organismos del sistema interamericano de derechos humanos a que intensifiquen sus esfuerzos para la difusión de la presente resolución, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros instrumentos interamericanos sobre la materia, así como de la Declaración de las Naciones Unidas 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 reconocidas.
6. Encomendar al Consejo Permanente, que en coordinación con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, continúe estudiando la materia objeto de la presente resolución e informe a la Asamblea General en su trigésimo período ordinario de sesiones.

Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas, 2011. Comisión Interamericana de Derechos Humanos

(...)

V. La protección a defensoras y defensores de derechos humanos

403. En este capítulo la Comisión señalará cuáles son los mecanismos internacionales dispuestos para la protección a defensores y defensoras de derechos humanos, indicando los que concretamente ofrece el sistema interamericano. Asimismo, la CIDH se pronunciará en relación al deber estatal de protección a defensores y defensoras de derechos en conformidad con los estándares interamericanos de derechos humanos y sus recomendaciones de 2006 y, finalmente, en relación a los mecanismos nacionales de protección especializados con los que cuentan algunos Estados de la región^{339 340}.

Mecanismos internacionales especializados en la protección a defensoras y defensores de derechos humanos

404. Tanto en el sistema de las Naciones Unidas como en los sistemas regionales de protección de los derechos humanos, se han aprobado diversas resoluciones especializadas en defensoras y defensores de derechos humanos que han modelado mecanismos especializados de protección. A nivel universal en 2000 el Secretario General de la ONU nombró un representante especial sobre la situación de defensores en respuesta a la solicitud formulada por la Comisión de Derechos Humanos³⁴¹. En marzo de 2008, mediante la resolución 7/8 del Consejo de Derechos Humanos el mandato del representante se convirtió en una Relatoría Especial sobre la Situación de los Defensores de Derechos Humanos³⁴².

405. A nivel europeo, el Consejo de la Unión Europea emitió en el 2004 las Directrices de la Unión Europea sobre Defensores de Derechos Humanos³⁴³. Asimismo, en 2008

339. *Ibidem*, párrs. 79 y 80.

340. CIDH, Informe No. 70/11. Petición 975-10. Adán Guillermo López Lone y otros (Honduras), 31 de marzo de 2011.190

341. Comisión de Derechos Humanos, Resolución 2000/61, 26 de abril de 2000. Disponible en: http://ap.ohchr.org/documents/S/CHR/resolutions/E-CN_4-RES-2000-61.doc.

342. Consejo de Derechos Humanos de la ONU, resolución 7/8, 27 de marzo de 2008, disponible en: http://www2.ohchr.org/english/issues/defenders/docs/resolution7_8.doc.

343. Las directrices fueron revisadas en 2006 y 2008. Cfr. Consejo de la Unión Europea, Garantizar la protección- Directrices de la Unión Europea sobre los Defensores de Derechos Humanos, Bruselas, 10 de junio de 2009. Disponible en: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/08/st16/st16332-re02.es08.pdf>.

se adoptó la Declaración del Consejo de Ministros de Europa para mejorar la protección de los defensores de derechos humanos y promover sus actividades³⁴⁴, la cual hizo un llamado a los organismos del Consejo de Europa para prestar atención a la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos; y solicitó concretamente al Comisionado Europeo adoptara una serie de medidas para atender y proteger a defensores de derechos humanos³⁴⁵. Por su parte, en el 2007 la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), creó en su Oficina para Instituciones Democráticas y Derechos humanos (OIDHR) un punto focal para defensoras y defensores de derechos humanos e instituciones nacionales de derechos humanos³⁴⁶. El trabajo del punto focal se divide en cuatro principales tareas: monitorear la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos; identificar los problemas que les conciernen; promover los intereses de los defensores de derechos humanos y fortalecer la cooperación con instituciones nacionales de derechos humanos.

406. Por su parte, la Unión Africana adoptó en 1999 la Declaración de Grand Bay reconociendo la Declaración sobre Defensores de la ONU y la importancia del desarrollo y energización de la sociedad civil como elementos fundamentales en el proceso de creación de un entorno favorable a los derechos humanos en África³⁴⁷. En mayo de 2003, el Consejo Ministerial sobre Derechos Humanos de la Unión Africana adoptó la Declaración de Kigali, la cual subraya el rol de la sociedad civil en general, y de las defensoras y defensores de derechos humanos en particular, en la promoción y protección de los derechos humanos, a la vez que hace un llamado a los Estados e instituciones regionales de África a protegerlos y fomentar su participación en los procesos de toma de decisiones para consolidar la

344. Comité de Ministros del Consejo de Europa, Declaración de Ministros del Consejo de Europa para mejorar la protección a defensores de derechos humanos y promover sus actividades, 6 de febrero de 2008, disponible en: <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1245887&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFB55&BackColorLogged=FFAC75>

345. Entre ellas se encuentran: reunirse con defensores y defensoras de derechos humanos así como instituciones nacionales de derechos humanos durante sus visitas a los Estados; elevar las preocupaciones a las autoridades respecto de los obstáculos que enfrentan en su labor; intervenir junto con las autoridades competentes con el fin de colaborar en la superación de los problemas que pudieran atravesar, y, particularmente, llevar a cabo acciones urgentes cuando se encontraran en situaciones graves; así como cooperar con los mecanismos de Naciones Unidas y los sistemas regionales para la protección a defensoras y defensores de derechos humanos. Cfr. Comité de Ministros del Consejo de Europa, Declaración de Ministros del Consejo de Europa para mejorar la protección a defensores de derechos humanos y promover sus actividades, 6 de febrero de 2008, disponible en: <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1245887&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFB55&BackColorLogged=FFAC75>.191

346. Office for Democratic Institutions and Human Rights, Human Rights Defenders in the OSCE region: Challenges and good practices, April 2007-April 2008, pag. 4. Disponible en: <http://www.osce.org/odhr/35652>.

347. Declaración y Plan de Acción de Grand Bay, adoptada en la Conferencia Ministerial sobre Derechos Humanos de la Unión Africana celebrada del 12 al 16 de abril de 1999 en Grand Bay, Mauricio. Disponible en: http://www.achpr.org/english/declarations/declaration_grand_bay_en.html.

democracia participativa y el desarrollo sostenible³⁴⁸. Teniendo en cuenta las mencionadas Declaraciones, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos adoptó en 2004 la Resolución sobre la Protección de los Defensores de Derechos Humanos en África mediante la cual creó una Relatoría Especial sobre Defensores de Derechos Humanos³⁴⁹.

407. En América ha existido un desarrollo importante de los instrumentos regionales relacionados con la protección de defensores y defensoras de derechos humanos. Al respecto, la Carta Democrática Interamericana ha resaltado la importancia de la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional para el desarrollo de la democracia³⁵⁰. Asimismo, desde 1999 la Asamblea General de la OEA ha adoptado anualmente la resolución titulada Defensores de los Derechos Humanos: Apoyo a las tareas que desarrollan las personas, grupos y organizaciones de la sociedad civil para la promoción y protección de los derechos humanos en las Américas³⁵¹, la cual respalda la tarea que desarrollan las defensoras y los defensores de derechos humanos, a la vez que exhorta a los Estados de la región a otorgar las garantías y facilidades necesarias para que puedan ejercer libremente sus tareas. En la Resolución 1618 de 2001, dicha Asamblea solicitó a la CIDH que “consider[ara] la elaboración de un estudio integral sobre la materia que, entre otros aspectos, caracterice sus labores para el análisis en las instancias políticas pertinentes”³⁵².

348. Declaración de Kigali, adoptada por la Conferencia Ministerial sobre Derechos Humanos de la Unión Africana, 8 mayo de 2003 en Kigali, Rwanda, art. 28. Disponible en: http://www.achpr.org/english/declarations/declaration_kigali_en.html.

349. Comisión Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos, Resolución sobre la Protección de los Defensores de Derechos Humanos en África adoptada en su 35º período ordinario de sesiones celebrado del 21 de mayo al 4 de junio de 2004 en Banjul, África. Disponible en: http://www.achpr.org/english/_info/hrd_res_appoin_3.html. El mandato de la Relatoría consiste en a) buscar, recibir, examinar y actuar respecto de la situación de defensoras y defensores de derechos humanos en el continente africano; b) presentar informes sobre la materia en los períodos ordinarios de la Comisión; c) cooperar y participar en los diálogos sobre la materia con Estados, Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, organismos intergubernamentales relevantes, mecanismos regionales de protección a defensoras y defensores de derechos humanos, y otras partes interesadas; d) desarrollar y recomendar estrategias efectivas para mejorar la protección de defensoras y defensores de derechos humanos; y e) crear conciencia y promover la implementación de la Declaración sobre Defensores de Naciones Unidas en África. En cumplimiento de su mandato, la Relatoría Especial tramita comunicaciones urgentes con los diversos Estados respecto violaciones o situaciones de peligro a derechos de defensoras y defensores de derechos humanos; elabora informes sobre la situación de defensoras y defensores en el continente africano; realiza visitas a los países y emite comunicados de prensa sobre la materia.

350. Artículo 2 de la Carta Democrática Interamericana.

351. AG/RES. 2579 (XL-O/10); AG/RES. 2517 (XXXIX-O/09); G/RES. 2412 (XXXVIII-O/08); AG/RES. 2280 (XXXVII-O/07); AG/RES. 2177 (XXXVI-O/06); AG/RES. 2067 (XXXVO-O/05); AG/RES. 2036 (XXXIV-O/04); AG/RES. 1920 (XXXIII-O/03);

352. Asamblea General de la OEA, resolución AG/RES.1818 (XXXI-0/01), 5 de junio de 2001

408. Como una iniciativa de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH para dar mayor seguimiento a la situación de las y los defensores de la región y en observancia a las resoluciones de la Asamblea General de la OEA, en el año 2001 se creó la Unidad de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos de la CIDH. En el 141° período ordinario de sesiones de la Comisión Interamericana celebrado en marzo de 2011 el pleno de la CIDH decidió crear la Relatoría sobre Defensoras y Defensores de Derechos Humanos³⁵³.

B. Mecanismos de protección para defensoras y defensores en el ámbito de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

409. Entre los mecanismos utilizados por la CIDH para la protección de defensoras y defensores de derechos humanos se encuentran los siguientes: 1) solicitudes de información a los Estados; 2) comunicados de prensa; 3) celebración de audiencias públicas; 4) elaboración de informes sobre la situación de las y los defensores; 5) informes temáticos y 6) adopción de medidas cautelares y solicitud de medidas provisionales a la Corte Interamericana.

I. Solicitudes de información a los Estados (artículo 41 de la Convención y 18 del Estatuto de la CIDH)

410. El artículo 41 de la Convención y el 18 de su Estatuto establecen que la CIDH tiene por función principal promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y está facultada para solicitar a los gobiernos de los Estados del hemisferio que le proporcionen informes sobre las medidas que adopten en materia de derechos humanos³⁵⁴. Con base en estas disposiciones, la CIDH solicita a los Estados información sobre hechos que le interesan o preocupan en materia de derechos humanos, incluyendo las medidas adoptadas

353. Desde su creación, la Relatoría ha tenido las siguientes tareas: a) recibir y analizar las comunicaciones, denuncias, acciones urgentes y comunicados de prensa que las organizaciones de derechos humanos envían a la Secretaría Ejecutiva; b) asesorar a la Comisión respecto de las peticiones individuales y solicitudes de medidas cautelares relacionadas con defensoras y defensores; c) dar seguimiento a las audiencias públicas relacionadas con esta temática; d) realizar informes sobre la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos en los países de la región.

354. A través de solicitudes de información al Estado con fundamento en el artículo 41 de la Convención Americana la CIDH también puede dar seguimiento a los compromisos adoptados por los Estados en las audiencias celebradas durante sus períodos de sesiones en materia de protección a defensoras y defensores de derechos humanos. La CIDH considera que es fundamental identificar los avances que instrumentan los Estados de la región respecto de las iniciativas propuestas en el sistema interamericano de derechos humanos. Así, el 25 de abril de 2011 la Comisión Interamericana solicitó información al Estado de México en relación con los avances en el proceso de creación del mecanismo nacional de protección para defensores y defensoras de derechos humanos en seguimiento a la audiencia sobre el particular llevada a cabo en el 140° período de sesiones de la CIDH en la cual el Estado manifestó su disposición para sostener un diálogo abierto con organizaciones de la sociedad civil con el fin de facilitar su labor e instrumentar medidas de protección. El Estado de México presentó su respuesta el 9 de mayo de 2011.

por los Estados para hacerles frente. Las solicitudes de información permiten a un Estado identificar los asuntos que pudieran comprometer su responsabilidad internacional y, a su vez, a la CIDH conocer cuál es la posición del Estado y las medidas que ha adoptado, facilitando se realice una evaluación objetiva sobre el cumplimiento de las obligaciones internacionales que corresponden al Estado. La Comisión recibe información periódica de defensores y defensoras de derechos humanos que pueden ameritar su atención a través de este mecanismo³⁵⁵.

2. Comunicados de Prensa

411. A través de sus comunicados de prensa, la CIDH busca visibilizar situaciones en las que los derechos humanos se encuentran en grave riesgo o han sido lesionados y que requieren la inmediata atención por parte de los Estados. Durante el período de seguimiento la CIDH ha emitido cuando menos 37 comunicados³⁵⁶ relacionados con defensoras y defensores, en los cuales ha condenado los ataques en su contra o expresado su preocupación por el uso abusivo de la fuerza pública en las manifestaciones de protesta social; por las actividades de inteligencia llevadas a cabo en su contra; por las agresiones y hostigamientos a defensores beneficiarios de medidas cautelares, así como por la expedición de leyes que podrían criminalizar el financiamiento de las organizaciones obtenido en el marco de la cooperación internacional.

3. Audiencias temáticas

412. De acuerdo al artículo 62 del Reglamento de la Comisión las audiencias celebradas ante la Comisión pueden tener por objeto recibir información de carácter particular o general relacionada con los derechos humanos en uno o más Estados miembros de la OEA. A

355. En el período de seguimiento al Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas, la CIDH ha solicitado información a los Estados en diversas ocasiones. Los asuntos sobre los cuales ha requerido información se han referido entre otros a: a) la iniciación de acciones penales en contra de organizaciones de la sociedad civil por recibir financiamiento internacional o extranjero para el desarrollo de sus funciones; b) los obstáculos a la independencia e imparcialidad de los operadores de justicia así como las represalias de carácter personal o profesional que les afecten; c) la iniciación de acciones penales contra defensores dirigidas a entorpecer y criminalizar las labores de defensa y promoción de los derechos humanos; d) casos en que se comete un ataque contra la vida de un defensor o defensora de derechos humanos; e) cuando en razón de las labores adelantadas para el esclarecimiento de graves violaciones a derechos humanos, defensores son objeto de represalias a su vida e integridad personal; f) casos en los que altos funcionarios públicos han realizado declaraciones públicas de descrédito en contra de defensores y g) las restricciones indebidas al ejercicio del derecho de reunión y libertad de expresión en el ejercicio legítimo de las manifestaciones de protesta social, por medio del uso abusivo de la fuerza.

356. Los comunicados de prensa emitidos por la CIDH durante el período de seguimiento relacionados con defensores y defensoras de derechos humanos se pueden consultar en: <http://www.oas.org/es/cidh/defensores/comunicados/default.asp>.194

través de las audiencias se ha hecho de conocimiento de la Comisión y de todos los países de la región los obstáculos que atraviesan defensores y defensoras en países en concreto y en toda la región. Durante el período de seguimiento, la CIDH ha celebrado un total de 50 audiencias específicamente destinadas a la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos, las cuales se han incrementado con el transcurso del tiempo, a ese respecto durante el 141º período ordinario de sesiones se celebró el 24% del total de las audiencias en relación con la materia que la CIDH había otorgado en 5 años³⁵⁷.

413. La CIDH deplora las situaciones en las cuales defensoras y defensores de derechos humanos que han acudido a audiencias han sido víctimas de acciones de descrédito en sus países, en ocasiones por parte de autoridades de Gobierno. El artículo 63 del Reglamento de la CIDH establece que los Estados deberán “otorgar las garantías pertinentes a todas las personas que concurran a una audiencia o que durante ella suministren a la Comisión informaciones, testimonios o pruebas de cualquier carácter” y que los Estados no podrán “enjuiciar a los testigos ni a los peritos, ni ejercer represalias contra ellos o sus familiares, a causa de sus declaraciones o dictámenes rendidos ante la Comisión”³⁵⁸.

4. Informes sobre la situación de defensoras y defensores en el sistema de peticiones y casos

414. Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 41.f de la Convención Americana y 20 de su Estatuto, la CIDH tramita las peticiones individuales desde la recepción de la petición hasta la emisión del informe de fondo de un caso, y realiza recomendaciones a los Estados a fin de reparar a las víctimas de violaciones a sus derechos.

En el caso de los Estados que son parte de la Convención Americana y han aceptado la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana, tras evaluar el grado de cumplimiento con sus recomendaciones, la Comisión puede decidir publicar el caso o someterlo a la Corte Interamericana.

415. El marco fáctico bajo el cual la Corte Interamericana puede actuar en un caso sometido a su jurisdicción, es el delimitado por la Comisión Interamericana en su informe de fondo; por tanto, la presentación que la Comisión haga del caso ante la Corte es fundamental para

357. Las audiencias celebradas ante la CIDH respecto a defensores y defensoras de derechos humanos en el período 2006-2011 se pueden consultar en <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/TopicsList.aspx?Lang=es&Topic=30>.

358. Cuando la Comisión ha tenido conocimiento de acciones de descrédito o señalamientos a defensores por acudir a denunciar violaciones a derechos humanos en el marco de las audiencias, ha solicitado a los Estados toda la información que tenga sobre el particular, y en concreto sobre las medidas adoptadas para garantizar que el defensor o defensora no sufra ninguna represalia a causa de sus declaraciones rendidas ante la Comisión.

el desarrollo de la jurisprudencia del sistema interamericano y la obtención de justicia por parte de las víctimas de violaciones a sus derechos. Una vez tramitado el caso ante la Corte, la resolución del caso concreto relacionado con la afectación a los derechos de un defensor o defensora tiene un impacto protector que va más allá del caso en concreto, y beneficia a la comunidad de defensores y defensoras de derechos humanos que se encuentren en una situación parecida o relacionada a la resuelta por el caso³⁵⁹. La Comisión ha presentado ante la Corte Interamericana nueve casos estrechamente relacionados con defensoras y defensores de derechos humanos, que han permitido desarrollar la jurisprudencia interamericana en materia de protección a personas dedicadas a actividades de defensa y promoción de los derechos humanos³⁶⁰.

5. Informes temáticos

416. La Comisión recibe información periódica de defensores y defensoras de derechos humanos a través de las audiencias públicas, reuniones de trabajo, comunicados y alertas urgentes de la sociedad civil, entre otras formas, que pueden ameritar la atención de la Comisión a través de la elaboración de informes temáticos. Los estándares desarrollados por la Unidad de Defensores y Defensoras, así como las recomendaciones realizadas en el Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas (2006), han tenido un amplio impacto en la sociedad civil, los Estados del hemisferio y el propio sistema interamericano. El presente informe surge con la finalidad de dar seguimiento a las recomendaciones dadas en 2006, así como actualizar la información sobre los obstáculos que enfrentan hoy en día las y los defensores en el continente. Adicionalmente a los informes temáticos sobre defensores y defensoras, la CIDH elabora en los informes anuales, un estudio sobre la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos en los países a los que se refiere en los Capítulos IV de sus informes anuales.

359. Corte I.D.H., Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154, párr. 124; Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C No. 216, párr. 219.

360. Los casos recientemente sometidos por la Comisión a la Corte son CIDH, Caso 12.605, Jose Luis Castillo y otros contra Venezuela, 22 de febrero de 2011 y Caso 12.661, José Luis Uzcátegui contra Venezuela, 22 de octubre de 2010. Los casos sometidos por la Comisión que cuentan con una sentencia de la Corte son: Corte I.D.H., Teodoro Cabrera García y Rodolfo Montiel Flores, Caso 12.449 contra los Estados Unidos Mexicanos, 24 de junio de 2009; Blanca Jeannete Kawas Fernández, Caso 12.507, contra la República de Honduras, 4 de febrero de 2008; Arley José Escher y otros, Caso 12.353 contra la República Federativa de Brasil, 20 de diciembre de 2007; Jesús María Valle Jaramillo, Caso 12.415 contra la República de Colombia, 13 de febrero de 2007; Saúl Isaac Cantoral Huamaní y Consuelo Trinidad García Santa Cruz, Caso 10.435 contra la República de Perú, 21 de febrero de 2006; Gilson Nogueira de Carvalho, Caso 12.058 contra la República Federativa de Brasil 13 de enero de 2005; Pedro Huilca Tecse, Caso 11.768 contra la República de Perú, 12 de marzo de 2004.

6. Medidas cautelares

417. Desde hace tres décadas, el mecanismo de medidas cautelares ha contribuido a la protección de miles de personas en situación de riesgo en todos los Estados miembros de la OEA³⁶¹. La facultad de la CIDH de solicitar la adopción de acciones urgentes o dictar medidas cautelares constituye un mecanismo utilizado desde hace décadas por tribunales y órganos internacionales. En el contexto particular de la región, ha operado como instrumento efectivo de protección y prevención ante posibles daños irreparables a personas o grupos de personas que enfrentan situaciones de riesgo grave e inminente. De esta manera, la Comisión ha venido cumpliendo con el mandato de “promover la observancia y la defensa de los derechos humanos” en los términos del artículo 106 de la Carta de la Organización, y de asistir a los Estados a cumplir con su ineludible deber de protección -el cual es su obligación en toda instancia³⁶².

418. El mecanismo de medidas cautelares está regulado en el artículo 25 del Reglamento de la Comisión Interamericana, cuya última reforma que entró en vigor el 31 de diciembre de 2009 reflejó la práctica existente en el trámite de las medidas cautelares, entre ellas, las correspondientes a los elementos tenidos en cuenta al analizar las solicitudes; así como para su otorgamiento, vigencia y levantamiento³⁶³.

419. La Comisión puede solicitar la adopción de medidas cautelares para prevenir riesgos o daños irreparables a las personas que se encuentren en una situación de gravedad y urgencia. Al igual que las medidas provisionales otorgadas por la Corte Interamericana, las medidas cautelares cumplen una función “cautelar”, en el sentido de preservar una situación jurídica frente al ejercicio de jurisdicción por parte de la Comisión y “tutelar” en el sentido de preservar el ejercicio de los derechos humanos fundamentales consagrados en las normas del sistema interamericano, evitando daños irreparables a las personas³⁶⁴.

420. La solicitud de medidas cautelares puede ser presentada por cualquier persona sin que sea requisito el hecho de ser nacional del Estado respecto del cual se solicitan las

361. Comunicado de Prensa 84/09. CIDH publica su nuevo reglamento. Washington D.C., 10 de diciembre de 2009.

362. La Comisión ha sostenido que el mecanismo de las medidas cautelares aplica a todos los Estados miembros de la OEA, sin limitarse a los Estados Partes de la Convención al considerar: “[L]os Estados miembros de la OEA, al crear la Comisión y encomendarle, a través de la Carta de la OEA y del Estatuto de la Comisión, la promoción de la observancia y protección de los derechos humanos de los pueblos americanos, se han comprometido implícitamente a implementar medidas de esta naturaleza en los casos en que ello es esencial para preservar el mandato de la Comisión”. Véase, CIDH, Informe No. 52/01, Caso 12.243, Fondo, Juan Raúl Garza (Estados Unidos), 4 de abril de 2001, párr. 117.

363. Comunicado de Prensa 84/09. CIDH publica su nuevo reglamento. Washington D.C., 10 de diciembre de 2009.

364. CIDH, Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas, párr. 233.

medidas. Si la CIDH tiene conocimiento de hechos que a su juicio ameriten la acción de este mecanismo, oficiosamente puede requerir al Estado adoptar las medidas correspondientes. Las solicitudes de medidas pueden presentarse en forma independiente o como parte de una petición individual, por medios escritos o electrónicos, e inclusive pueden ser presentadas durante las visitas de la Comisión a Estados Miembros.

421. En el caso de las defensoras y defensores, las medidas pueden ser solicitadas para proteger a una persona en lo individual o bien, para proteger a una colectividad de defensores y defensoras que sean determinables, por ejemplo, los que pertenezcan a una misma organización. La Corte ha considerado consistentemente que se pueden otorgar medidas de protección a una pluralidad de personas que no han sido previamente nominadas, pero que sí son identificables y determinables y que se encuentran en una situación de grave peligro en razón de su pertenencia a un grupo o comunidad³⁶⁵.
(...)

C. Mecanismos nacionales de protección a defensoras y defensores de derechos humanos

I. La obligación de los Estados de proteger a defensoras y defensores de derechos humanos.

469. La obligación de los Estados de proteger a las defensoras y defensores de derechos humanos cuando se encuentren en situaciones de peligro en razón de sus actividades, ha sido reconocida a nivel universal por la Declaración sobre defensores de Naciones Unidas³⁶⁶, y, en el sistema interamericano, tanto por la CIDH³⁶⁷ como por la Corte a través de su jurisprudencia³⁶⁸.

365. Corte I.D.H., Asunto Centro Penitenciario de Aragua "Cárcel del Tocarón", Medidas Provisionales respecto de Venezuela. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 1 de noviembre de 2010, Considerando décimo cuarto.

366. La Declaración de Defensores establece: "[e]l Estado garantizará la protección por las autoridades competentes de toda persona, individual o colectivamente, frente a toda violencia, amenaza, represalia, discriminación, negativa de hecho o de derecho, presión o cualquier otra acción arbitraria y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos" aprobada por la Asamblea General de la ONU mediante resultado del ejercicio legítimo de los derechos mencionados en la presente Declaración". Artículo 12 de 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" aprobada por la Asamblea General de la ONU mediante resolución A/RES/53/144, de 8 de marzo de 1999. Disponible en: [http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.RES.53.144.Sp?OpenDocument](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.RES.53.144.Sp?OpenDocument).

367. La CIDH recomendó en su informe de 2006 a los Estados del hemisferio: "[i]mplementar en forma prioritaria, una política global de protección de los defensores de derechos humanos [y] [...] [a]doptar una estrategia efectiva y exhaustiva de prevención con el fin de evitar ataques en contra de las defensoras y defensores de derechos humanos [...]". Cfr. CIDH, Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas, recomendación 5.

368. La Corte ha establecido que "los Estados tienen el deber particular de proteger a aquellas personas que trabajen en organizaciones no gubernamentales, así como de otorgar garantías efectivas y adecuadas a los defensores de derechos humanos para que éstos realicen libremente sus actividades, evitando acciones que limiten u obstaculicen su trabajo,

470. La Comisión ha resaltado repetidamente la importancia de que las defensoras y los defensores de derechos humanos puedan realizar sus labores sin ser objeto de represalias o presiones indebidas. La CIDH ha enfatizado que sólo puede ejercerse libremente la actividad de defensa de los derechos humanos cuando las defensoras y defensores no son víctimas de amenazas, ni de cualquier tipo de agresiones físicas, psíquicas o morales u otros actos de hostigamiento³⁶⁹.

471. No obstante ello, las defensoras y los defensores de derechos humanos en algunos Estados del hemisferio suelen realizar sus actividades en ambientes de hostilidad en donde la persistencia de los obstáculos que frecuentemente enfrentan, obstruyen sus actividades y los llevan a dejar en segundo plano temas fundamentales de derechos humanos para centrar su atención en el de su propia seguridad³⁷⁰. En vista de esta grave situación, la CIDH recomendó a los Estados del hemisferio, desde su informe de 2006, implementar “una política global de protección de los defensores de derechos humanos”³⁷¹.

2. Una política global de protección a defensoras y defensores de derechos humanos

472. La Comisión ha observado que varias de las medidas adoptadas por los Estados para la protección a defensoras y defensores no constituyen políticas globales de protección de conformidad con lo recomendado en su Informe de 2006³⁷² y se restringen, por ejemplo, a proporcionar esquemas de seguridad a defensores en peligro sin investigar el origen de las amenazas de las que han sido objeto. En otros casos, las autoridades consideran que con el inicio de una investigación sobre las amenazas sufridas es suficiente para proteger al defensor o defensora afectados, pero omiten proporcionar algún esquema de seguridad durante el tiempo en que ésta se desarrolla, o bien, las supuestas actividades de protección se encuentran enmarcadas en un clima de descrédito y desprestigio a defensoras y defensores

ya que la labor que realizan constituye un aporte positivo y complementario a los esfuerzos realizados por el Estado en virtud de su posición de garante de los derechos de las personas bajo su jurisdicción “. Corte I.D.H., Asunto de la Comisión Colombiana de Juristas. Medidas provisionales respecto de Colombia. Resolución de 25 de noviembre de 2010. Considerando vigésimo cuarto; asimismo, ha indicado respecto a las obligaciones de los Estados en relación con defensoras y defensores que “tienen el deber de [...] protegerlos cuando son objeto de amenazas para evitar los atentados a su vida e integridad”. Cfr. Corte I.D.H., Caso Kawas Fernández Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009. Serie C No.196, párr. 145.

369. CIDH, Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas, párr. 46.

370. OACNUDH, Defender los derechos humanos: entre el compromiso y el riesgo, Informe sobre la Situación de las y los defensores de derechos humanos en México, párr. 43, disponible en: <http://www.hchr.org.mx/documentos/libros/informepdf.pdf>.

371. CIDH, Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas, recomendación 5.

372. *Ibidem*.

creado por las propias autoridades. La CIDH observa que la falta del diseño de una política global de protección visible en los ejemplos anteriores, propicia un estado de indefensión que repercute en detrimento de las labores adelantadas por defensores y defensoras de derechos humanos. A continuación, la CIDH señalará cuales son los parámetros bajo los cuales, conforme su recomendación de 2006, debe entenderse una política global de protección.

473. La implementación por parte de los Estados miembros de una política global de protección a defensoras y defensores de derechos humanos, tiene relación con el cumplimiento de las obligaciones de garantía que derivan del artículo 1 y 2 de la Convención Americana, de manera que el Estado permita que las defensoras y defensores puedan realizar sus funciones sin ser objeto de represalias a su labor. Respecto a las obligaciones de respeto y garantía contenidas en el artículo 1 de la Convención Americana, la Corte ha señalado que “no basta que los Estados se abstengan de violar los derechos [obligación de respeto], sino que es imperativa la adopción de medidas positivas, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre [obligación de garantía]”³⁷³. En cuanto a la obligación de adoptar medidas contenida en el artículo 2 de la Convención la Corte Interamericana ha indicado que el Estado debe “adoptar todas las medidas para que lo establecido en la Convención sea efectivamente cumplido en su ordenamiento jurídico interno”³⁷⁴.

474. La CIDH destaca que, de conformidad con su informe de 2006, una pieza fundamental de la protección global a defensoras y defensores incluye el promover una cultura de los derechos humanos que reconozca pública e inequívocamente el papel fundamental que ejercen las defensoras y defensores de derechos humanos para la garantía de la democracia y el Estado de Derecho y, asimismo que el Estado reconozca públicamente que el ejercicio de la protección y promoción de los derechos humanos es una acción legítima³⁷⁵. La CIDH ha recomendado a los Estados que emprendan actividades de educación y divulgación dirigidas a todos los agentes del Estado, a la sociedad en general y a la prensa, para concientizar acerca de la importancia y validez del trabajo de las defensoras y defensores de derechos humanos y sus organizaciones³⁷⁶.

373. Corte I.D.H., Caso Baldeón García Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de abril de 2006. Serie C No. 147, párr. 81; Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 154

374. Corte I.D.H., Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 87; Caso La Cantuta Vs. Perú. Sentencia de 29 de noviembre de 2006. Serie C No. 162, párr. 17

375. CIDH, Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas, recomendaciones 1 y 2.

376. *Ibíd.*, recomendación 3.

475. La Comisión observó que en sus respuestas al cuestionario de consulta para la elaboración de este informe, gran parte de los Estados se refieren a políticas para la protección de derechos humanos en general, y no concretamente en relación a defensoras y defensores de derechos humanos. La Comisión valora la información proporcionada por algunos Estados en relación a la adopción de medidas a favor de una cultura de reconocimiento al trabajo de defensoras y defensores de derechos humanos, y considera que estas prácticas constituyen un avance en sus recomendaciones de 2006.

VI. Recomendaciones

541. Sobre la base de la información y análisis realizado por la Comisión a lo largo del informe en relación a las recomendaciones del informe de 2006, y con el fin de contribuir a la protección de las defensoras y defensores de derechos humanos y asegurar un efectivo desarrollo de su labor,

(...) La Comisión Interamericana de Derechos Humanos recomienda a los Estados Americanos:

1. Adoptar las medidas correspondientes para reconocer jurídicamente el derecho a defender los derechos humanos y difundir su contenido en los sectores gubernamental, educativo y social. La Comisión llama a los Estados a que promuevan y divulguen ampliamente 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 reconocidas de Naciones Unidas.

Asimismo, la Comisión insta a los Estados a que diseñen un programa de medidas específicas para aplicar la Declaración.

2. Implementar, en forma prioritaria, una política global de protección de las defensoras y defensores de derechos humanos. Para lograr este objetivo, la CIDH insta a los Estados a cumplir con las siguientes recomendaciones específicas:

A. Promoción al trabajo de defensores y defensoras de derechos humanos y reconocimiento de su rol en las sociedades democráticas

3. Promover una cultura de los derechos humanos en la cual se reconozca pública e inequívocamente el papel fundamental que ejercen las defensoras y defensores de derechos humanos para la garantía de la democracia y del Estado de Derecho en la sociedad, cuyo compromiso se refleje en todos los niveles estatales, sea municipal, estadual o nacional y en todas las esferas de poderes -ejecutivo, legislativo o judicial.

4. Reconocer públicamente que el ejercicio de la promoción y defensa de los derechos humanos es una acción legítima y que, al ejercer estas acciones, las defensoras y defensores no están contra las instituciones del Estado sino que, por el contrario, propenden al fortalecimiento del Estado de Derecho y la ampliación de los derechos y garantías de todas las personas. Todas las autoridades y funcionarios estatales de ámbito local deben tener conciencia de los principios relativos a las actividades de los defensores y su protección, así como de las directrices aplicables a su observancia.

5. Los Estados no deben tolerar intento alguno de parte de autoridades estatales por poner en duda la legitimidad del trabajo de las defensoras y defensores de derechos humanos y sus organizaciones. Los 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.

6. Empezar actividades de educación y divulgación dirigidas a todos los agentes del Estado, a la sociedad en general y a la prensa, para concientizar a la sociedad acerca de la importancia y validez del trabajo de las defensoras y defensores de derechos humanos y de sus organizaciones.

7. Instruir a sus autoridades para que desde el más alto nivel, se generen espacios de diálogo abierto con las organizaciones de derechos humanos para conocer tanto sus opiniones acerca de las políticas públicas como los problemas que les aquejan.

B. Protección a la vida de defensoras y defensores de derechos humanos para evitar atentados en contra de su vida e integridad.

8. Proteger a defensoras y defensores cuando se encuentren en riesgo su vida e integridad personal, adoptando una estrategia efectiva y exhaustiva de prevención, con el fin de evitar ataques en contra de las defensoras y defensores de los derechos humanos. Para ello se requiere otorgar fondos apropiados y apoyo político a las instituciones y los programas.

9. En los países en donde los ataques en contra de defensores y defensoras son más sistemáticos y numerosos, los Estados deben poner a disposición todos los recursos necesarios y adecuados para evitar daños contra la vida e integridad física. La CIDH considera que los programas de protección especializados pueden facilitar a estos Estados cumplir con su obligación de protección al permitir mayor cercanía y conocimiento concreto de la

situación particular del defensor o defensora en riesgo y, consecuentemente, poder brindar una intervención oportuna, especializada, y proporcional al riesgo que pudiera enfrentar el defensor o defensora. Los Estados deben asegurar que los programas especializados estén respaldados por un fuerte compromiso político del Estado que se vea reflejado en la manera en que se asegure jurídicamente el funcionamiento del programa, la efectividad en los mandamientos de las autoridades que estén a su cargo, así como en recursos y personal suficientes e idóneos que sean asignados; asimismo, la CIDH insta a los Estados a tomar en cuenta para los estudios de valoración del riesgo los estándares señalados en este informe.

10. Garantizar que el personal que participa en los esquemas de seguridad sea designado con la participación y concertación de los beneficiarios de tal manera que les genere confianza. Las medidas de protección no deben ser brindadas por los funcionarios de seguridad que, según los beneficiarios, estarían involucrados en los hechos denunciados. La Comisión recomienda que los Estados dispongan de un cuerpo de seguridad estatal que sea separado del que ejerce las actividades de inteligencia y contrainteligencia; cuyo personal encargado de la protección sea seleccionado, incorporado, capacitado y entrenado con absoluta transparencia y con la participación de los representantes de la población objeto de los programas.

11. Garantizar la seguridad de los grupos de defensores y defensoras en especial situación de riesgo mediante la adopción de medidas específicas de protección en razón de sus actividades y riesgos habituales. Los Estados deben emprender, asimismo, medidas a fin de lograr el reconocimiento de la importancia del rol de estos defensores y defensoras dentro del movimiento de defensa de los derechos humanos.

12. Asignar recursos humanos, presupuestarios y logísticos así como adecuar el orden normativo interno para implementar las medidas de protección adecuadas solicitadas por la Comisión o la Corte Interamericana a efectos de proteger la vida y la integridad física de las defensoras y defensores.

Tales medidas deben estar en vigencia durante el tiempo en que la Comisión o la Corte así lo requieran, y deben ser acordadas en consulta con los defensores y defensoras para garantizar su pertinencia y permitir que puedan seguir desarrollando sus actividades.

C. Remoción de obstáculos y adopción de medidas para garantizar el ejercicio libre de defensa y promoción de los derechos humanos

13. Asegurar que las autoridades o terceros no manipulen el poder punitivo del Estado y sus órganos de justicia con el fin de hostigar a quienes se encuentran dedicados a actividades legítimas como es el caso de las defensoras y defensores de derechos humanos.³⁷⁷ Los Estados deben tomar todas las medidas necesarias para evitar que mediante investigaciones estatales se someta a juicios injustos o infundados a las personas que de manera legítima reclaman el respeto y protección de los derechos humanos. Entre las medidas a adoptar, los Estados deben revisar y asegurar que los tipos penales comúnmente utilizados para detener a defensores y defensoras se encuentren formulados de acuerdo al principio de legalidad; que las autoridades encargadas de los procesos instaurados no excedan la razonabilidad del plazo para emitir sus fallos; que las autoridades y terceros no violenten el principio de inocencia emitiendo declaraciones que estigmaticen como delincuentes a los defensores y defensoras sometidos a procesos penales.

14. Adoptar mecanismos para evitar el uso excesivo de la fuerza en manifestaciones públicas, a través de medidas de planeación, prevención e investigación que sigan, entre otros, los lineamientos descritos en este informe.

15. Abstenerse de incurrir en cualquier tipo de injerencia arbitraria o abusiva en el domicilio o sedes de organizaciones de derechos humanos, así como en la correspondencia y las comunicaciones telefónicas y electrónicas de éstos. Instruir a las autoridades adscritas a los organismos de seguridad del Estado sobre el respeto de estos derechos y sancionar disciplinaria y penalmente a quienes incurran en estas prácticas.

16. Revisar los fundamentos y procedimientos de las actividades de recolección de inteligencia dirigidas a las defensoras y defensores de derechos humanos y sus organizaciones de manera de asegurar la debida protección a sus derechos. Para tal fin, se recomienda la implementación de un mecanismo que permita efectuar una revisión periódica e independiente de dichos archivos.

17. Permitir y facilitar el acceso de las defensoras y defensores, y del público en general, a la información pública en poder del Estado y a la información privada que exista sobre ellos. Para esto, el Estado debe establecer un mecanismo expedito, independiente y eficaz, lo que incluye el examen por las autoridades civiles de las decisiones de las fuerzas de seguridad que nieguen acceso a información.

377. CIDH, Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas, recomendación II.

18. Asegurar que el procedimiento de inscripción de organizaciones de derechos humanos en los registros públicos no impedirá la labor de estas y que éste tendrá un efecto declarativo y no constitutivo. Los Estados deben garantizar que el registro de las organizaciones se tramitará de manera rápida y que se exigirá solamente los documentos necesarios para obtener la información adecuada a los fines del registro. Las leyes nacionales deben establecer con claridad los plazos máximos para que las autoridades estatales respondan a las solicitudes de registro.

19. Abstenerse de promover leyes y políticas de registro de organizaciones de derechos humanos que utilicen definiciones vagas, imprecisas y amplias respecto de los motivos legítimos para restringir sus posibilidades de conformación y funcionamiento. Asimismo, los Estados deben asegurar que las autoridades encargadas del registro no tengan una actuación discrecional para otorgar o negar el registro de las organizaciones, o bien, que a través de controles rutinarios las autoridades obliguen a organizaciones a presentar documentos para mantener con vigencia su registro que excedan los límites de confidencialidad que requieren para su libre accionar con independencia.

20. Asegurar que las organizaciones de defensoras y defensores cuyos registros sean rechazados tengan un recurso adecuado para impugnar esa decisión ante un tribunal independiente. Los Estados deben igualmente asegurar un recurso imparcial para casos de suspensión o disolución de organizaciones.

21. Abstenerse de restringir los medios de financiación de las organizaciones de derechos humanos que defiendan cualquier derecho humano. Los Estados deben permitir y facilitar el acceso de las organizaciones de derechos humanos a fondos extranjeros en el marco de la cooperación internacional, en condiciones de transparencia en los supuestos señalados en este informe.

22. Empezar, como política pública, la lucha contra la impunidad de las violaciones a los derechos de las defensoras y defensores de derechos humanos, a través de investigaciones exhaustivas e independientes sobre los ataques sufridos por las defensoras y defensores de derechos humanos logrando se sancionen a sus autores materiales e intelectuales.

La CIDH insta a los Estados a establecer unidades especializadas de la policía y el ministerio público, con los recursos necesarios y capacitación, así como protocolos específicos de investigación, a fin de que actúen de manera coordinada y respondan con la debida diligencia a la investigación de ataques contra las defensoras y defensores estableciendo hipótesis de los crímenes y directrices para su investigación atendiendo a los intereses que podrían haber

sido vulnerados en represalia de las actividades realizadas por el defensor o defensora agredido.

23. Los grupos armados ilegales son uno de los principales actores de violencia en contra de las defensoras y defensores. Los Estados deben implementar una política seria de investigación, procesamiento y sanción de todos los actores involucrados, no solamente de sus miembros armados, sino también de quienes promuevan, dirijan, apoyen o financien esos grupos o participen en ellos.

24. Fortalecer los mecanismos de administración de justicia y garantizar la independencia e imparcialidad de los operadores de justicia, condiciones necesarias para el cumplimiento de su función de investigar, procesar y sancionar a quienes atentan contra los derechos humanos. Es indispensable para dicho fortalecimiento, que los Estados garanticen un presupuesto y recursos humanos adecuados para una efectiva administración de justicia.

25. Asegurar que los nombramientos de juezas y jueces que son nombrados con carácter provisional no se extiendan indefinidamente en el tiempo sino que estén sujetos a una condición resolutoria, tal como el cumplimiento de un plazo predeterminado, la celebración y conclusión de un concurso público de oposición y antecedentes que nombre al reemplazante del juez provisorio con carácter permanente.

26. Asegurar el retiro a la jurisdicción militar de la competencia de investigar y juzgar militares que cometan crímenes contra los derechos humanos y las libertades fundamentales.

27. Impulsar a los Ombudsmen de la región a tener un rol más activo en la supervisión de los compromisos internacionales asumidos por sus respectivos Estados de conformidad con lo establecido por los Principios de París y reforzar su participación y coordinación con el sistema interamericano de protección a los derechos humanos.

28. Disponer lo necesario para dar cumplimiento rápido y efectivo a las recomendaciones de la Comisión Interamericana y a las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

III. REGULACIÓN NACIONAL CHILENA SOBRE EL DERECHO A LA PROTESTA

A. Constitución Política de la República

(...)

Capítulo III

De los Derechos y Deberes Constitucionales

Artículo 19

La Constitución asegura a todas las personas:

(...)

12. La libertad de emitir opinión y la de informar, sin censura previa, en cualquier forma y por cualquier medio, sin perjuicio de responder de los delitos y abusos que se cometan en el ejercicio de estas libertades, en conformidad a la ley, la que deberá ser de quórum calificado.

La ley en ningún caso podrá establecer monopolio estatal sobre los medios de comunicación social.

Toda persona natural o jurídica ofendida o injustamente aludida por algún medio de comunicación social, tiene derecho a que su declaración o rectificación sea gratuitamente difundida, en las condiciones que la ley determine, por el medio de comunicación social en que esa información hubiera sido emitida.

Toda persona natural o jurídica tiene el derecho de fundar, editar y mantener diarios, revistas y periódicos, en las condiciones que señale la ley.

El Estado, aquellas universidades y demás personas o entidades que la ley determine, podrán establecer, operar y mantener estaciones de televisión.

Habrà un Consejo Nacional de Televisión, autónomo y con personalidad jurídica, encargado de velar por el correcto funcionamiento de este medio de comunicación. Una ley de quórum calificado señalará la organización y demás funciones y atribuciones del referido Consejo. La ley regulará un sistema de calificación para la exhibición de la producción cinematográfica.

13.El derecho a reunirse pacíficamente sin permiso previo y sin armas. Las reuniones en las plazas, calles y demás lugares de uso público, se regirán por las disposiciones generales de policía;

(...)

Estados de excepción constitucional

Artículo 39

El ejercicio de los derechos y garantías que la Constitución asegura a todas las personas sólo puede ser afectado bajo las siguientes situaciones de excepción: guerra externa o interna, conmoción interior, emergencia y calamidad pública, cuando afecten gravemente el normal desenvolvimiento de las instituciones del Estado.

Artículo 40

El estado de asamblea, en caso de guerra exterior, y el estado de sitio, en caso de guerra interna o grave conmoción interior, lo declarará el Presidente de la República, con acuerdo del Congreso Nacional. La declaración deberá determinar las zonas afectadas por el estado de excepción correspondiente.

El Congreso Nacional, dentro del plazo de cinco días contado desde la fecha en que el Presidente de la República someta la declaración de estado de asamblea o de sitio a su consideración, deberá pronunciarse aceptando o rechazando la proposición, sin que pueda introducirle modificaciones. Si el Congreso no se pronunciara dentro de dicho plazo, se entenderá que aprueba la proposición del Presidente.

Sin embargo, el Presidente de la República podrá aplicar el estado de asamblea o de sitio de inmediato mientras el Congreso se pronuncia sobre la declaración, pero en este último estado sólo podrá restringir el ejercicio del derecho de reunión. Las medidas que adopte el Presidente de la República en tanto no se reúna el Congreso Nacional, podrán ser objeto de revisión por los tribunales de justicia, sin que sea aplicable, entre tanto, lo dispuesto en el artículo 45.

La declaración de estado de sitio sólo podrá hacerse por un plazo de quince días, sin perjuicio de que el Presidente de la República solicite su prórroga. El estado de asamblea mantendrá su vigencia por el tiempo que se extienda la situación de guerra exterior, salvo que el Presidente de la República disponga su suspensión con anterioridad.

Artículo 41

El estado de catástrofe, en caso de calamidad pública, lo declarará el Presidente de la República, determinando la zona afectada por la misma.

El Presidente de la República estará obligado a informar al Congreso Nacional de las medidas adoptadas en virtud del estado de catástrofe. El Congreso Nacional podrá dejar sin efecto la declaración transcurridos ciento ochenta días desde ésta si las razones que la motivaron hubieran cesado en forma absoluta. Con todo, el Presidente de la República sólo podrá declarar el estado de catástrofe por un período superior a un año con acuerdo del Congreso Nacional. El referido acuerdo se tramitará en la forma establecida en el inciso segundo del artículo 40.

Declarado el estado de catástrofe, las zonas respectivas quedarán bajo la dependencia inmediata del Jefe de la Defensa Nacional que designe el Presidente de la República. Este asumirá la dirección y supervigilancia de su jurisdicción con las atribuciones y deberes que la ley señale.

Artículo 42

El estado de emergencia, en caso de grave alteración del orden público o de grave daño para la seguridad de la Nación, lo declarará el Presidente de la República, determinando las zonas afectadas por dichas circunstancias. El estado de emergencia no podrá extenderse por más de quince días, sin perjuicio de que el Presidente de la República pueda prorrogarlo por igual período. Sin embargo, para sucesivas prórrogas, el Presidente requerirá siempre del acuerdo del Congreso Nacional. El referido acuerdo se tramitará en la forma establecida en el inciso segundo del artículo 40.

Declarado el estado de emergencia, las zonas respectivas quedarán bajo la dependencia inmediata del Jefe de la Defensa Nacional que designe el Presidente de la República. Este asumirá la dirección y supervigilancia de su jurisdicción con las atribuciones y deberes que la ley señale. El Presidente de la República estará obligado a informar al Congreso Nacional de las medidas adoptadas en virtud del estado de emergencia.

Artículo 43

Por la declaración del estado de asamblea, el Presidente de la República queda facultado para suspender o restringir la libertad personal, el derecho de reunión y la libertad de trabajo. Podrá, también, restringir el ejercicio del derecho de asociación, interceptar, abrir o registrar documentos y toda clase de comunicaciones, disponer requisiciones de bienes y establecer limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad.

Por la declaración de estado de sitio, el Presidente de la República podrá restringir la libertad de locomoción y arrestar a las personas en sus propias moradas o en lugares que la ley determine y que no sean cárceles ni estén destinados a la detención o prisión de reos comunes. Podrá, además, suspender o restringir el ejercicio del derecho de reunión.

Por la declaración del estado de catástrofe, el Presidente de la República podrá restringir las libertades de locomoción y de reunión. Podrá, asimismo, disponer requisiciones de bienes, establecer limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad y adoptar todas las medidas extraordinarias de carácter administrativo que sean necesarias para el pronto restablecimiento de la normalidad en la zona afectada.

Por la declaración del estado de emergencia, el Presidente de la República podrá restringir las libertades de locomoción y de reunión.

Artículo 44

Una ley orgánica constitucional regulará los estados de excepción, así como su declaración y la aplicación de las medidas legales y administrativas que procediera adoptar bajo aquéllos. Dicha ley contemplará lo estrictamente necesario para el pronto restablecimiento de la normalidad constitucional y no podrá afectar las competencias y el funcionamiento de los órganos constitucionales ni los derechos e inmunidades de sus respectivos titulares.

Las medidas que se adopten durante los estados de excepción no podrán, bajo ninguna circunstancia, prolongarse más allá de la vigencia de los mismos.

Artículo 45

Los tribunales de justicia no podrán calificar los fundamentos ni las circunstancias de hecho invocados por la autoridad para decretar los estados de excepción, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 39. No obstante, respecto de las medidas particulares que afecten derechos constitucionales, siempre existirá la garantía de recurrir ante las autoridades judiciales a través de los recursos que corresponda.

Las requisiciones que se practiquen darán lugar a indemnizaciones en conformidad a la ley. También darán derecho a indemnización las limitaciones que se impongan al derecho de propiedad cuando importen privación de alguno de sus atributos o facultades esenciales y con ello se cause daño.

(...)

B. Ley Orgánica Constitucional de los Estados de Excepción (18.415)

La Junta de Gobierno de la República de Chile ha dado su aprobación al siguiente Proyecto de ley:

Artículo 1°

El ejercicio de los derechos y garantías que la Constitución Política asegura a todas las personas, sólo puede ser afectado en las situaciones en que ésta lo autoriza y siempre que se encuentren vigentes los estados de excepción que ella establece.

Artículo 2°

Declarado el estado de asamblea, las facultades conferidas al Presidente de la República podrán ser delegadas, total o parcialmente, en los Comandantes en Jefe de las Unidades de las Fuerzas Armadas que él designe, con excepción de las de prohibir el ingreso al país a determinadas personas o de expulsarlas del territorio.

Artículo 3°

Durante el estado de sitio, las facultades conferidas al Presidente de la República podrán ser delegadas, total o parcialmente, en los Intendentes, Gobernadores o jefes de la Defensa Nacional que él designe.

Artículo 4°

Declarado el estado de emergencia, las facultades conferidas al Presidente de la República podrán ser delegadas, total o parcialmente, en los jefes de la Defensa Nacional que él designe.

Artículo 5°

Para los efectos de lo previsto en el inciso primero del N° 6° del artículo 41 de la Constitución Política de la República, durante el estado de emergencia, el jefe de la Defensa Nacional que se designe tendrá los siguientes deberes y atribuciones:

- 1) Asumir el mando de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública que se encuentren en la zona declarada en estado de emergencia, para los efectos de velar por el orden público y de reparar o precaver el daño o peligro para la seguridad nacional que haya dado origen a dicho estado, debiendo observar las facultades administrativas de las autoridades institucionales colocadas bajo su jurisdicción;
- 2) Dictar normas tendientes a evitar la divulgación de antecedentes de carácter militar;
- 3) Autorizar la celebración de reuniones en lugares de uso público, cuando corresponda, y velar porque tales reuniones no alteren el orden interno;
- 4) Controlar la entrada y salida de la zona declarada en estado de emergencia y el tránsito en ella;
- 5) Dictar medidas para la protección de las obras de arte y de los servicios de utilidad pública, centros mineros, industriales y otros;
- 6) Impartir todas las instrucciones para el mantenimiento del orden interno dentro de la zona, y
- 7) Las demás que le otorguen las leyes en su calidad de tal.

Artículo 6°

Declarado el estado de catástrofe, las facultades conferidas al Presidente de la República podrán ser delegadas, total o parcialmente, en los jefes de la Defensa Nacional que él designe.

Artículo 7°

Para los mismos efectos señalados en el artículo 5° de esta ley, durante el estado de catástrofe, el jefe de la Defensa Nacional que se designe tendrá los siguientes deberes y atribuciones:

- 1) Los contemplados en los números 1, 4 y 5 del artículo 5°;
- 2) Ordenar el acopio, almacenamiento o formación de reservas de alimentos, artículos y mercancías que se precisen para la atención y subsistencia de la población en la zona y controlar la entrada y salida de tales bienes;
- 3) Determinar la distribución o utilización gratuita u onerosa de los bienes referidos para el mantenimiento y subsistencia de la población de la zona afectada;
- 4) Establecer condiciones para la celebración de reuniones en lugares de uso público;
- 5) Impartir directamente instrucciones a todos los funcionarios del Estado, de sus empresas o de las municipalidades que se encuentren en la zona, con el exclusivo propósito de subsanar los efectos de la calamidad pública;
- 6) Difundir por los medios de comunicación social las informaciones necesarias para dar tranquilidad a la población;
- 7) Dictar las directrices e instrucciones necesarias para el mantenimiento del orden en la zona, y
- 8) Las demás que le otorguen las leyes en su calidad de tal.

Artículo 8°

Los estados de excepción constitucional se declararán mediante decreto supremo firmado por el Presidente de la República y los Ministros del Interior y de Defensa Nacional, y comenzarán a regir desde la fecha de su publicación en el Diario Oficial. Los estados de asamblea y de catástrofe podrán declararse por un plazo máximo de noventa días, pero el Presidente de la República podrá solicitar nuevamente su prórroga o su nueva declaración si subsisten las circunstancias que lo motivan. Los estados de sitio y emergencia se declararán y prorrogarán en la forma que establecen las normas constitucionales pertinentes.

El decreto que declare el estado de sitio con el acuerdo del Congreso Nacional deberá publicarse dentro del plazo de tres días, contado desde la fecha del acuerdo aprobatorio, o bien contado desde el vencimiento del plazo de diez días que señala el artículo 40 N° 2°, inciso segundo, de la Constitución, si no hubiere habido pronunciamiento del Congreso. Sin embargo, si el Presidente de la República aplicare el estado de sitio con el sólo acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, dicho estado comenzará a regir a contar de la fecha del acuerdo, sin perjuicio de su publicación en el Diario Oficial dentro de tercero día.

Para decretar el estado de asamblea bastará la existencia de una situación de guerra externa y no se requerirá que la declaración de guerra haya sido autorizada por ley.

Artículo 9°

El Presidente de la República delegará las facultades que le correspondan y ejercerá sus atribuciones mediante decreto supremo, exento del trámite de toma de razón.

Las atribuciones del Presidente de la República podrán ejercerse mediante decreto supremo, exento del trámite de toma de razón firmado por el Ministro del Interior bajo la fórmula "Por Orden del Presidente de la República".

Tratándose de las atribuciones correspondientes al estado de asamblea se requerirá además la firma del Ministro de Defensa.

Artículo 10

Las facultades que el Presidente de la República delegue en las autoridades que señala esta ley serán ejercidas, dentro de la respectiva jurisdicción, mediante la dictación de resoluciones, órdenes o instrucciones exentas del trámite de toma de razón.

Tratándose de Comandantes en Jefe o jefes de la Defensa Nacional, éstos podrán dictar, además, los bandos que estimaren convenientes.

Artículo 11

Todas las medidas que se adopten en virtud de los estados de excepción deberán ser difundidas o comunicadas, en la forma que la autoridad determine.

En ningún caso esta difusión podrá implicar una discriminación entre medios de comunicación del mismo género.

Artículo 12

Entiéndese que se suspende una garantía constitucional cuando temporalmente se impide del todo su ejercicio durante la vigencia de un estado de excepción constitucional.

Asimismo, entiéndese que se restringe una garantía constitucional cuando, durante la vigencia de un estado de excepción, se limita su ejercicio en el fondo o en la forma.

Artículo 13

Las medidas que se adopten durante los estados de excepción en ningún caso podrán prolongarse más allá de la vigencia de dichos estados.

Si, en conformidad con lo dispuesto en el inciso final del N° 2° del artículo 40 de la Constitución, el estado de sitio fuere prorrogado, las medidas adoptadas en su virtud subsistirán durante la prórroga.

En el caso del inciso tercero del N° 2° del artículo 40 de la Constitución, todas las medidas que el Presidente de la República hubiere aplicado en virtud de dicha disposición quedarán sin efecto si el Congreso rechazare la proposición de declarar el estado de sitio.

Artículo 14

La persona afectada con la medida de expulsión del territorio de la República o de prohibición de ingreso al país durante el estado de asamblea, podrá solicitar la reconsideración de la respectiva medida, sin perjuicio de que la propia autoridad la deje sin efecto en la oportunidad que ella misma determine.

Artículo 15

Declarado el estado de asamblea o el de sitio por causa de guerra interna y nombrado el Comandante en Jefe de un Ejército para operar contra el enemigo extranjero o contra fuerzas rebeldes o sediciosas organizadas militarmente, cesará la competencia de los tribunales militares en tiempo de paz y comenzará la de los tribunales militares en tiempo de guerra, en todo el territorio declarado en estado de asamblea o de sitio.

Artículo 16

La medida de traslado sólo podrá cumplirse en localidades urbanas.

Para los efectos de esta ley, entiéndese por localidad urbana aquella que se encuentra dentro del radio urbano en que tenga su asiento una municipalidad.

Artículo 17

En los casos en que se dispusieren requisiciones de bienes o establecieren limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad, habrá lugar a la indemnización de perjuicios en

contra del Fisco, siempre que los mismos sean directos. La interposición de dicha acción no suspenderá, en caso alguno, la respectiva medida.

Artículo 18

La autoridad al hacer una requisición practicará un inventario detallado de los bienes, dejando constancia del estado en que se encuentren. Copia de este inventario deberá entregarse dentro de cuarenta y ocho horas a quien tuviere el o los bienes en su poder al momento de efectuar la requisición.

En el caso de las limitaciones que se impongan al derecho de propiedad, bastará que la autoridad notifique al afectado, dejándole copia del documento que dispuso la respectiva limitación.

Artículo 19

El monto de la indemnización y su forma de pago serán determinados de común acuerdo entre la autoridad que ordenó la requisición y el afectado por la medida. Este acuerdo deberá ser, en todo caso, aprobado por la autoridad de Gobierno Interior correspondiente al lugar donde se practicó, dentro del plazo de diez días de adoptado. A falta de acuerdo, el afectado podrá recurrir, dentro del plazo de treinta días, ante el Juez de Letras en lo Civil competente. El Tribunal dará a esta presentación una tramitación incidental, fijando en su sentencia el monto definitivo de la indemnización que corresponda, la que deberá ser pagada en dinero efectivo y al contado.

Artículo 20

La acción indemnizatoria prescribirá en el plazo de un año, contado desde la fecha de término del estado de excepción.

Artículo 21

Las expensas de conservación y aprovechamiento de los bienes requisados o que fueren objeto de alguna limitación del dominio serán siempre de cargo fiscal.

Artículo 22

Deróganse todas las normas que autoricen para suspender, restringir o limitar los derechos constitucionales en situaciones de excepción.

José T. Merino Castro, Almirante, Comandante en Jefe de la Armada, Miembro de la Junta de Gobierno. Fernando Matthei Aubel, General del Aire, Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea, Miembro de la Junta de Gobierno. César Mendoza Duran, General Director de Carabineros, Miembro de la Junta de Gobierno. César Raúl Benavides Escobar, Teniente General de Ejército, Miembro de la Junta de Gobierno.

Habiéndose dado cumplimiento a lo dispuesto en el N°1, del Artículo 82 de la Constitución Política de la República de Chile, y por cuanto he tenido a bien aprobar la precedente ley, la sanciono y la firmo en señal de promulgación. Llévase a efecto como ley de la República. Regístrese en la Contraloría General de la República, Publíquese en el Diario Oficial e insértese en la Recopilación Oficial de dicha Contraloría.

Santiago, 12 de junio de 1985. Augusto Pinochet Ugarte, General de Ejército, Presidente de la República. Ricardo García Rodríguez, Ministro del Interior.- Hugo Rosende Subiabre, Ministro de Justicia.- Patricio Carvajal Prado, Vicealmirante, Ministro de Defensa Nacional. Lo que transcribo a Ud. para su conocimiento. Saluda a Ud. Alberto Cardemil Herrera, Subsecretario del Interior.

C. Decreto Supremo 1.086 (16 de Septiembre de 1983)

Reuniones públicas

Santiago, 15 de Septiembre de 1983. Hoy se decretó lo que sigue:

Núm. 1.086.- Visto: Lo dispuesto en el artículo 32° N° 8, de la Constitución Política y lo establecido en el decreto ley número 575, de 1974 y en el D.F.L. N° 22, de 1959, de Interior;

y
Considerando:

1°.- Que la Constitución Política del Estado, en su artículo 19, N° 13, asegura a todas las personas, el derecho a reunirse pacíficamente sin permiso previo y sin armas.

2°.- Que la misma Constitución establece que en las calles, plazas y demás lugares de uso público las reuniones se registrarán por las disposiciones generales de policía;

3°.- Que el ejercicio de estos derechos tiene por límite el resguardo de un tercero y su uso no puede llegar hasta lesionar la libertad de otra persona o la conveniencia de la sociedad; y

4°.- Que es un deber de la autoridad ejercer la vigilancia y cuidar de la integridad de las personas, y la conservación de las plazas, calles, paseos y bienes públicos y que se respeten en el uso a que están destinados,

Decreto:

Artículo 1°

Las personas que deseen reunirse podrán hacerlo pacíficamente, sin permiso previo de la autoridad, siempre que ello sea sin armas.

Artículo 2°

Para las reuniones en plazas, calles y otros lugares de uso público regirán las siguientes disposiciones:

a) Los organizadores de toda reunión o manifestación pública deben dar aviso con dos días hábiles de anticipación, a lo menos, al Intendente o Gobernador respectivo. Las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública pueden impedir o disolver cualquier manifestación que no haya sido avisada dentro del plazo fijado y con los requisitos de la letra b).

b) El aviso indicado deberá ser por escrito y firmado por los organizadores de la reunión, con indicación de su domicilio, profesión y número de su cédula de identidad. Deberá expresar quiénes organizan dicha reunión, qué objeto tiene, dónde se iniciará, cuál será su recorrido, donde se hará uso de la palabra, qué oradores lo harán y dónde se disolverá la manifestación;

c) El Intendente o Gobernador, en su caso, pueden no autorizar las reuniones o desfiles en las calles de circulación intensa y en calles en que perturben el tránsito público;

d) Igual facultad tendrán respecto de las reuniones que se efectúen en las plazas y paseos en las horas en que se ocupen habitualmente para el esparcimiento o descanso de la población y de aquellas que se celebraren en los parques, plazas, jardines y avenidas con sectores plantados;

e) Si llegare a realizarse alguna reunión que infrinja las anteriores disposiciones, podrá ser disuelta por las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública;

f) Se considera que las reuniones se verifican con armas, cuando los concurrentes lleven palos, bastones, fierros, herramientas, barras metálicas, cadenas y, en general, cualquier elemento de naturaleza semejante. En tal caso las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública ordenarán a los portadores entregar esos utensilios, y si se niegan o se producen situaciones de hecho, la reunión será disuelta.

Artículo 3°

Los Intendentes o Gobernadores quedan facultados para designar, por medio de una resolución, las calles y sitios en que no se permitan reuniones públicas, de acuerdo con lo prescrito en las letras c) y d) del artículo 2°.

Tómese razón, comuníquese y publíquese. Augusto Pinochet Ugarte, General de Ejército, Presidente de la República. Sergio O. Jarpa, Ministro del Interior. Patricio Carvajal Prado, Vicealmirante, Ministro de Defensa Nacional.

Lo que transcribo a Ud. para su conocimiento.- Saluda atentamente a Ud.- Luis Simón Figueroa del Río, Subsecretario del Interior.

D. Dictamen No. 78.143. Contraloría General de la República (14-XII-2011)

Se han dirigido a esta Contraloría General don I.C.L, concejal de la Municipalidad de Santiago, y don I.J.R, solicitando se emita un pronunciamiento que precise si el decreto N° 1.086, de 1983, del entonces Ministerio del Interior, que regula las reuniones públicas, se ajusta a derecho.

Los requirentes manifiestan que, en su concepto, el mencionado reglamento vulneraría el principio de reserva legal que rige en nuestro ordenamiento cuando se trata de la regulación de derechos fundamentales, entre los cuales se encuentra el derecho a reunirse en lugares de uso público.

A su turno, cuestionan la constitucionalidad del aludido decreto N° 1.086, de 1983, por cuanto establecería un sistema de autorización previa para el ejercicio del señalado derecho fundamental.

Requerido su informe, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública ha expresado, en síntesis, que, por las consideraciones que indica, el citado texto reglamentario se ajusta plenamente a lo estatuido por el ordenamiento jurídico.

Sobre el particular, es menester señalar que el artículo 19, N° 13, inciso primero, de la Constitución Política de la República previene que la Carta Fundamental asegura a todas las personas “El derecho a reunirse pacíficamente sin permiso previo y sin armas.”

Añade el inciso segundo del mismo precepto que “Las reuniones en las plazas, calles y demás lugares de uso público, se regirán por las disposiciones generales de policía.”

Pues bien, como puede advertirse es la propia Constitución Política de la República la que, tratándose de reuniones en lugares de uso público, utiliza una técnica diversa a la que emplea al reglar otras garantías fundamentales, toda vez que en el caso del derecho a reunirse en tales espacios, no ordena que su regulación sea necesariamente establecida mediante una ley -como lo hace al referirse a las demás garantías constitucionales-, pues dispone que dicha materia se regirá por las disposiciones generales de policía.

En relación a la frase “se regirán por las disposiciones generales de policía”, usada en el citado inciso segundo del artículo 19, N° 13, es pertinente recordar que dicha expresión se empleaba, al regular la materia que nos convoca, en el artículo 10, N° 4, del texto original de la Constitución de 1925, y que ella fue reemplazada en virtud de la reforma introducida por la ley N° 17.398, en el año 1971, por la locución “se regirán por las disposiciones generales que la ley establezca”.

Asimismo, es pertinente anotar que la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución propuso que se utilizara la misma expresión que presentaba el citado artículo 10, N° 4, de la Carta de 1925, luego de la reforma antes referida (Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución, Sesión 125, de 29 de mayo de 1975), lo que, como se puede advertir, no prosperó, toda vez que el constituyente de 1980 optó por emplear la misma redacción que, en lo que atañe a este punto, presentaba originalmente la Constitución de 1925.

En razón de lo anterior, es dable inferir que el constituyente, al establecer la norma contenida en el mencionado artículo 19, N° 13, inciso segundo, de la Carta Fundamental, buscó permitir que el derecho a reunirse en lugares de uso público, fuera regulado, aun en sus aspectos esenciales, no sólo en virtud de una ley, sino también mediante actos generales emanados de la autoridad administrativa.

En este sentido, por lo demás, se ha pronunciado el Tribunal Constitucional, pues en su sentencia de 16 de julio de 1996, causa Rol N° 239, hace presente, en su considerando 9°, que “es principio general y básico del derecho constitucional chileno la ‘reserva legal’ en la regulación del ejercicio de los derechos fundamentales; esto es, toca al legislador, y sólo a él, disponer normas al respecto, sin más excepción que la referente al derecho de reunión en lugares de uso público, regido su ejercicio por disposiciones generales de policía”.

En mérito de lo expuesto, no cabe sino concluir que la regulación del derecho a reunirse en recintos de uso público no se encuentra reservada a la ley, pues, según se indicara, tal materia, acorde a lo establecido en la Carta Fundamental, puede ser normada, asimismo, a través de actos generales emanados de la autoridad administrativa -como acontece con

el decreto N° 1.086, de 1983, del entonces Ministerio del Interior-, razón por la cual la alegación formulada por los interesados en relación a este aspecto ha de ser desestimada.

Por otra parte, en lo que concierne a la eventual inconstitucionalidad de que adolecería el señalado texto reglamentario por cuanto contemplaría un sistema de autorización previa para el ejercicio del derecho constitucional en cuestión, cumple hacer presente que, como se manifestó, es la propia Constitución Política de la República, en su artículo 19, N° 13, la que ordena, para el caso específico de las reuniones en lugares de uso público, el establecimiento de las disposiciones generales de policía que regirán aquellas, y que en ejercicio de esa potestad prevista en la Carta Fundamental, se dictó el citado decreto N° 1.086, de 1983.

En este orden de ideas, es útil anotar, además, que las facultades que el citado acto reglamentario otorga a los intendentes y gobernadores para adoptar medidas que restringen el ejercicio del derecho de que se trata, se encuentran en armonía con lo prescrito en los artículos 2°, letra b), y 4°, letra c), de la ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, que, confieren, respectivamente, a los intendentes la atribución de velar porque en el territorio de su jurisdicción se respete la tranquilidad, el orden público y el resguardo de las personas y bienes, y a los gobernadores la de autorizar reuniones en plazas, calles y demás lugares de uso público, en conformidad con las normas vigentes.

En atención a lo expuesto, la alegación que los recurrentes formulan sobre este punto también ha de ser desestimada.

No obstante, y en concordancia con el criterio contenido en el dictamen N° 37.221, de 2009, de esta Entidad Fiscalizadora, es menester advertir que la prerrogativa que el citado decreto N° 1.086, de 1983, confiere a los intendentes y gobernadores, en orden a no autorizar reuniones o desfiles, debe ser ejercida sólo en los casos señalados expresamente en las letras c) y d) de su artículo 2°.

Ramiro Mendoza Zúñiga

Contralor General de la República

Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas, 2011. Comisión Interamericana de Derechos Humanos

El Decreto Supremo 1.086 (16 de septiembre de 1983) regula las condiciones para el ejercicio de las manifestaciones de protesta social en Chile. De acuerdo a la información recibida por la CIDH, si bien el artículo 1 del Decreto reconoce el derecho a reunirse sin permiso previo de la autoridad, el artículo 2 faculta al Intendente o Gobernador a no autorizar las reuniones o desfiles en dos supuestos: a) en las calles de "circulación intensa y en las calles que perturben el tránsito público"; y b) "en las plazas y paseos que se ocupen habitualmente para el descanso y esparcimiento o descanso de la población y de aquellas que se celebren en los parques, plazas, jardines y avenidas con sectores plantados". Según lo dispone en artículo 3 del Decreto, son los propios intendentes y gobernadores quienes se encuentran facultados para designar "por medio de una resolución las calles y sitios en que no se permitan reuniones públicas" de conformidad con los ya mencionados supuestos. Asimismo, dentro de los requisitos que son requeridos por el Decreto para llevar a cabo la manifestación se encuentran: indicar el nombre de los organizadores; su domicilio; profesión y número de la cédula de identidad; así como la indicación de quiénes serán los oradores durante la manifestación.

De acuerdo a la información proporcionada por la sociedad civil, en la práctica, el Decreto Supremo viene a establecer en Chile un requisito de autorización previa para ejercer el derecho de reunión. Según se denunció, este Decreto ha permitido que los intendentes o gobernadores limiten de manera discrecional la realización de manifestaciones de protesta social, al tener ellos por atribución negar la autorización y definir los supuestos y lugares en los cuales puede ser negada. Asimismo, serían frecuentes los casos en que las solicitudes presentadas a las autoridades fueran rechazadas o modificadas en forma discrecional en cuanto al tiempo y lugar señalados sin motivación alguna. Frente a los anteriores obstáculos para obtener una autorización, algunos sectores sociales han optado por realizar manifestaciones en lugares públicos sin obtener el permiso de las autoridades, las cuales, según el Decreto, pueden ser disueltas "por las Fuerzas del Orden y Seguridad Pública", generando en ocasiones que manifestaciones que inician en forma pacífica, terminen en incidentes con las fuerzas policiales del Estado³⁷⁸.

378. CIDH, Comunicado de Prensa 87/11. *CIDH manifiesta preocupación por violencia contra protestas estudiantiles en Chile*, 6 de agosto de 2011.

