

**To: Mr. Christof Heyns**

**From: NGO Espacio Público (Caracas-Venezuela)**

**Matter. Half-Day General Discussion on Article 21**

**Dear Rapporteur**

Below is a contribution to some questions directly related to the mandate of *Espacio Público*, in the sphere of freedom of expression and information. It is sent in two languages, English and then Spanish.

**English**

Questions related with article 21 of the International Covenant on Civil and Political Rights

**1.** ¿Which are the unique characteristics of the right to peaceful assembly that distinguishes it from other related rights, like freedom of expression and political participation? ¿What is the function, value and justification of the right?

**2.** When do we understand a group of people is forming a reunion/assembly? Does it require the expression of an idea through the reunion, which is the distinctive point of said expression of an idea? Does it cover strikes? Or are all meetings of people considered an assembly/reunion? Do prerequisites exist related to how (physical or digital) and where should the reunion be done?

International law recognizes that the right to peaceful assembly contains two fundamental elements: i) the deliberate and temporal congregation of a group of people in a given space; ii) the consecution of legitimate ends. These notes can help identify an assembly and serve as a vehicle to the exercise of other rights like freedom of expression, association, participation, or economic, cultural, social and environmental rights.

Assemblies can adopt multiple forms like manifestations, concentrations, encounters, campaigns or strikes amongst others that have as end expressive motives, therefore assemblies are part of the right to freedom of expression. These forms reveal a political/public characteristic *–which is not obligatory-,* since private congregations are also protected by the right of peaceful assembly.

The right to peaceful assembly is a test to the compromise of the States with human rights and the strength and independence of institutions to prevent or revert the effect of arbitrary use of force against citizens. Its function is to provide visibility to non-resolved social disputes and call out the attention of the public about certain problematic. Its added value consists of the possibility to push forward the dialog between parties and the construction and consolidation of democratic and independent institutions and its guarantees.

This right can be understood as an individual right that implies the collective exercise of expression through voluntary and temporal concurrence of citizens in a ­*–non rutinary-* different space with political, social or economic ends or message. The characteristics of the rights therefore are: *i) the voluntary congregation and the temporality in a different space (out of private residence or labor environment); the collective realization or use of the right of freedom of expression.*

People get together in a different space in a deliberate manner to express determined ideas. This includes the act of meditation or certain social, religious or cultural practices celebrated in silence. The mere transmission of an idea or a group of ideas *–even through the internet or the media-* if not considered an assembly, is then considered as the use of freedom of expression or political participation.

A similar phenomenon about the possibility of correlation of the right of freedom of assembly and other rights occurs with the right to access and petition of information. Petitions of information can suppose the signature and willingness of certain group of people to access information and reach a common end. Therefore, we can consider that there is at least some kind of relation between both rights in the sense of convergence of wills to reach a certain point.

**2.1.** How can we understand the term *“peaceful assembly”*? When is an assembly not *“peaceful”* and falls out of reach of the sphere of protection of the right? What is the level of violence to consider an assembly is not peaceful? To which point can one assume the violent attitude or violent behavior of an individual or group of individuals in the assembly to consider said assembly violent/not peaceful?

Human Rights only protect pacific and non-violent behaviors. In consequence, an ample definition should be adopted to guarantee the maximum protection of the right of peaceful assembly. Now, what can be considered or what is the type of violence required?

Article 20 of the International Covenant on Civil and Political Rights says that *“Any advocacy of national, racial or religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence shall be prohibited by law.”*  An articulate understanding of this disposition and article 21 of the Covenant makes us conclude that a reunion that incites discrimination, hostility or violence is not considered peaceful, therefore should not be protected by the sphere of the right.

The Joint Report on adequate administration of assemblies by the Special Rapporteur on the right of peaceful assembly and association and the Special Rapporteur about extrajudicial executions, summary or arbitrary, points to the previous standard by stating that “restrictions to the content of reunions or assemblies can only be imposed when they are adopted according to legitimate restrictions established in the international law **for example, when the message promotes or advocates national, racial or religious hate and constitutes an apology to discrimination, hostility or violence**”. (Personal Bold).

If we accommodate to the previous interpretation of the existence or not of a violent assembly, we come to a practical problem. States would count with an excessive margin to restrict and control peaceful assemblies that could manifest or express offensive or intolerant ideas that nevertheless don’t imply real or imminent danger or damage to public interest or the rights of other citizens.

People that participate in peaceful assemblies may express themselves freely, without caring about the content of their speeches or level of acceptance by society or the State. Neutrality is an inherent obligation of the State when facing determinate contents in assemblies, and to guarantee that no group is excluded *a priori*. Therefore, one cannot consider the mere expression of contents as violence, it doesn’t matter how hostile or discriminatory the content is.

To strengthen guarantees of the right to peaceful assembly, there should be noted two necessary conditions to consider an assembly violent: i) *real physical violence or a clear danger of an escalade of violence and*; ii) *generalization of violence in such ways that it exceeds the capacity of the State to control the assembly*. The question should then be: how extensive and/or ample should the violence be so that the State can order or force the dissolution of the assembly; rather than the determination of the level of violence required to happen to dissolve or restrict an assembly.

The main principle should be: individual restricted cases of violence do not affect the nature of the reunion, unless the magnitude of the violence escalades, and the possibility of the State to reasonable deal with the assembly. The main exception should be: if individual incidents *–depending on their size and severity-* constitute real and imminent danger to the life or physical integrity of other individuals or cause harm, the State, can appeal to a preventive mode to impose restrictions to the assembly, this includes the possibility of dissolution.

In practical terms, only violations to the right of physical integrity or life that take place during an assembly in such magnitude and way that they cannot be controlled by the State, must be considered legitimate reason to restrict the practice of the right.

The main presumption in all cases should be the peaceful character of all assemblies, no matter their content. The State must also be prepared to resolve adequately any individual episodes of physical violence without affecting the assembly. Only grave and extended physical violence should habilitate the State to intervene over the development of the assembly.

**3**.Is freedom of assembly an individual or collective right, or both? Who is titular of the right? Participants – individually or collectively? Organizers? The right covers publications and all propaganda regarding the event, if affirmative, when does this start? The right covers the protection of participants on their way to an assembly or from one or both?

Like all human rights, the right of peaceful assembly is an individual right, with the difference that it is exercised collectively. The same occurs with the right of association and other rights that could be practiced in this mode, like access to information, education, housing, amongst others.

Referencing the content of the right, we share the position of the Conjunct Report about the adequate administration of assemblies: *“***the right and liberty of peaceful assembly includes the right to plan, organize, promote and announce an assembly by any legal means. All restriction to these activities should be considered an ex ante restriction to the exercise of the right. Restrictions to the liberty of association and speech of citizens can act as restrictions to peaceful assemblies”.** (Personal Bold).

Restrictions to the right of freedom of association, speech and reunions cannot be distinguished sometimes. If certain contents in the digital world, webpages, platforms, social networks or the internet in general is filtered or blocked we then face violations to freedom of expression, but also freedom of association and peaceful assembly if the restriction occurs during the exercise of these rights. It is necessary to think about certain criteria to specify the affected right or freedom.

In difficult o “hard” cases, to determine the real motivation of a restriction, one has to examine certain points: i*) The content of the message; ii) the context of the restriction; iii) the victims of the restriction and if they perform a task or role in the organization or a determined function in the assembly.*

So, one could reasonably argue that a violation to the right of peaceful reunionoccurs if: i) messages regarding the organization, promotion and announcement are the ones restricted; ii) if they occur in a context of general restrictions to the right; iii) involves people with a common end in or during the assembly.

**4.**Article 2 (1) of the Covenant establishes that States should *“respect and guarantee”*  the rights and freedoms established in the text of the Covenant. Article 21 says that the right of peaceful assembly *“will be recognized”*. This means that the State has the duty to facilitate peaceful reunions, what is implied in the duty to facilitate such right?

According to article 2.1 of the International Covenant of Civil and Political Rights, States have the obligation to respect and guarantee the exercise of human rights in conditions of equality and non-discrimination. The obligation to guarantee has an ample content implied within and comprehends the duty to facilitate the exercise of rights, which includes the right of peaceful assembly.

The obligation to “facilitate” has also been identified as an obligation to “realize” or “make effective”. This legally implies that States must *remove restrictions to rights, as well as provide the resources and facilitate activities that assure that everyone are substantially equal regarding their ability to participate as citizens within a society.*

Human Rights remind us that majority decisions can restrict rights of minorities with no capacity of making themselves heard. This is why human rights are imposed over any consideration of utilitarian character.

The obligation of facilitating reunions imposes also the obligation to law-enforcing authorities of guiding their actions exclusively to the guarantee and respect of everyone’s human rights during the exercise of the same. This also includes the exercise of rights by minorities and discriminated groups. The obligation requests, instead of levels of tolerance, that the State guarantees and protects the exercise of the right by any citizens with the accepted limitations and restrictions. “The free and plain use of the right of peaceful assembly is only possible when a viable scenario exists for the population and citizenship in general… and when access to spaces of public participation are not restricted in an excessive or abusive way.”

As stated above, the meeting should be protected, except in the exceptional case that it results in physical violence, serious and extensive, or in clear and imminent danger in these same terms, in a way that exceeds the State´s capacity to contain and control to the meeting as a pacific conduct. This restriction must comply with the test of proportionality to the article 21 of the covenant, as well as the respect and guarantee of the other rights in general. In Maina Kaiai´s terms, **“the right to freedom of peaceful assembly and of association (…) it deserve to be treated in special way because it represents a way of civic action to the demand and defense of rights, highly sensitive to government reaction and state policy in compatible with the human rights”.** (Personal Bold).

**6.** ¿Do the limitations change depending on the type assembly (for example, if they take place to the outdoor o inside a building, whether they should be stationary meeting or marches)? ¿There is, for example, a roll for the criminal sanction? ¿Who can be considered criminally responsible for the violence behavior of the individual or groups that participate? ¿What are the guaranties that should be established to determine if the limitations to the meeting peaceful are allowed (for example, the judicial review)? ¿How can be guaranties the transparency of maker-decision in relationship with the assemblies?

The limitation must be adjusted to the type of space that hosts the peaceful meeting. If it is in private space, it is not requires any type to notification to the State. This should act only in case to request individuals and following a focus of protection to the meeting that limits its intervention on and within the exceptional cases of physical violence. Even so, it should be available to the individuals request protection for a private meeting that estimated relevant by objectives criteria, in which case it could be admit some rules that determine duty and responsibilities in charge to the organizers and/or promoters.

If the meeting is in public space, principally sites to outdoor, the States must be notified to effects to guaranties the peaceful meeting and reconcile potential conflicts of interest on the basis of the *ab initio preferential of the assembly,* by virtue of its value. If the meetings were in publics building, fit the same obligations to State´s. Nor can it be affirmed that the meeting can´t perform in public building, be it for its function, importance, o symbology. In general, the public places can work as legitimate seat of the peaceful meeting and only they are susceptible to be regulation by law –to way, time and place- in order reconcile all the rights.

The criminal law should be reserved to the crimes of physical violence o incitement to physical violence, such consummated murder, or in degree of attempted or frustration, and serious injuries or very serious to the physical integrity. This behavior must be typify and sanction according with the test of proportionality, in especial the principle of strict criminal law and due process guarantees. Think that the criminal law is applicable for other type of behavior that not imply the physical violence lead to recognize a power to the State for punish people only for their ideas and promote an “chilling effects” and self-censorship among those who would like participate in the public debate and asserts theirs rights. This is the approach enshrined in the article 13#5 to the American Convention on Human Rights.

Likewise, as the criminal responsibility is very personal and non-transferable regarding its authors, it cannot pretend to hold organizer responsible of a meeting, because of the illegitimate conduct of third parties. The only possibility of being responsible, by the organizer, is that it be verified by internal law that he is the intellectual author. Outside to this exceptional case, hold to the organizer responsible **“violate the principle of individual responsibility, (…) it would weaken the thrust and the cooperation among the organizers of the concentrations, the participants and the authorities, and (…) it would discourage to the potential organizers of meeting to exercise their rights”** (Personals bold)

As soon as to the judicial guaranties of the peaceful meeting, it should be recognized that any limitation ex ante to the peaceful assembly (in its organization, promotion, announcement or restriction to somehow) will have a quick, simple and effective judicial appeal to guarantee the right and to facilitate the best possible condition of its free and full exercise.

During the celebration of the meeting, it is not materially possible and maybe inappropriate, control judicially the limitation to the right, generated by the force security. Nevertheless, it should exist a subsequent appeal, to the same nature that the previous appeals, that revise if the behavior of the authorities was legitimate, since in many cases he State behavior during the peaceful meeting are in absolute discretion to the authorities in turn. A subsequent judicial appeal would contribute analyze the rigorous compliance of the State obligations in this matter and would allow the creation of public policy, reforms and good practices for better the protection and guaranties of the right.

**9**. ¿What type of limitations can be placed in the assembly as soon as its form (for example, the place, the way, and the time) or its content (for example, the promotion of the violence)? ¿Do they exist circumstances in which all the peaceful meeting can be prohibit for a determinate period in relation with the emergency states, o independent of the emergency states? ¿Do they can prohibit all the assemblies in particulars place (for example, “neutral zones” around parliament, tribunals or monuments) or during an specific time?

**Content regulations**

The rules should be that the limitations based on the content face a presumption strong of unconventionality (illegitimate), with the finality that the State cannot pursue the meetings only for its ideas, except for the strictly justified exceptions. To be able to intervene rightfully, the State should be argue and prove that comply the “test of strict scrutiny (usually regulate for the requirements of the “test of proportionality”), and justify the legitimacy of a restriction based in the content. In that case, the State must be demonstrate that the limitation of the meeting for promote certain contents is strictly legal, necessarily and proportional for “reach a pressing public interest”. Generally, the State regulations do not surpass this standard.

In line with the jurisprudence of the Supreme Court of United States, the States could restrict meeting that promote or defend some contents previously determinate as “of low social balue”, -those who manifestly agree to limit for the prevalence of the social interest in the order and the morality-, in that case those meeting would lost the strong presumption protection and will be regulated by particulars standards. These cases could be: i) the infantile pornography: ii) the defamation, insult or similar legal figures that there are not relations to discourse of public interest; iii) the commercial publicity fake or deceitful; iv) the war propaganda; between another category previously defined.

The idea of this regulation is that the States enjoy a narrow margin for chase the meetings for their content and its exception restrict to the option to comply with the strict test. In parallel, it can play certain margin of national appreciation for regulation some contents that being excludes or limit of the meeting right, according with the internal law, **and those to the light of the international law of human rights.**

**Neutral regulations**

In the neutral or form regulations, the standards should be less exigent and depend to an evaluation casuistic between the freedom of assembly and/or expression and other relevant public interests. For example, the Court Supreme of United States applies particular standards for regulate the meeting in terms to way, time and place in the public forums (streets, paths and parks) and applies other standards for determinate conducts or symbolic activities. In relation with the first case, has set the tribunal:

**“The Court has admitted the regulation of the time, place and way to express in the public forums (streets, paths, parks). In agreement with the constitutionality standard elaborated by the Court, said regulation is constitutionally valid if: (i) the interest that pursues the government is substantial, (ii) the restriction to the freedom of expression do not have a scope substantially wider that the necessary for satisfy the interest of the government and (iii) let available alternative medias of communication”.**

In agreement with the previous standard, the Supreme Court of United States has considered constitutionally valid, demand a “prior permission” for the realization of marches or manifestation in public forums; nevertheless, it depends of the nature and context of the place, as well as of the proposed activities and its scope, between other specific criteria.

**In our International Law, the “prior permission” never should be demand.** In any case, a simple, fast and effective notification procedure to organize the activity of the State for the purposes of protection and guarantee of the right, more if one considers in critical terms the role and place of the protests in the Social Democratic States. Almost always the peaceful demonstration is a point of arrival and not a starting point. It appears after other remedies have been exhausted, for a prolonged time that has exceeded the waiting limits, because the problems were aggravated or because there is imminent damage to people. This becomes more effective in the case of minorities or groups discriminated against.

In relation to the neutral regulations, it should prohibit their utilization with the object or result of silencing certain voices of the public debate. It is fundamental evaluate how these regulations interpret and the effect that produces about the right to the assembly of the persons or groups particularly affected or vulnerable; this is, whose do not have disposed or disposed of other space for intent be listened by the State and the society. Besides, the State should generate and secure the necessary conditions that possibility the exercise of the right to the light of the principle of equality as not submission and in relation with the protection to the individual autonomy implicit in the assembly right.

**Prohibitions to the manifestation.**

The right of peaceful assembly form part of the right whose guarantees can be limited while justified the emergency state. If this is legitimate, in principle it will be the limited prohibition of the meetings. In all case, the restrictions must be exceptional, proportional and strictly justify in the shorter time possible and if apply, why to all the territory of a State. The limitations just can have by object avoid clear, serious and imminent threats against the life and integrity of the people, to the grade of require the state of emergency, not enough the invocation to an eventual an abstract danger. Besides, it is required, analyze the context and the consequences that produce the prohibition.

For another part, we considerate contrary to the principle of individual autonomy prohibit certain place for exercises the right. It does not justify, except in the limits of an emergency state and while they remain the conditions of the fact that motive. If it exists a sense of the peaceful assembly as right to critique and dissidents, it must be permit and guaranty its exercises in the sites in that remain hosted the public power.

**12**. What are the rights of there that wish watch and record assembly and how it vigilant, even the participants, the spectators, and the communication mediums?

The public assembly can be watch and record freely by all the people, without limitations or distinction between citizen, journalist, communication mediums, defenders and human rights activist, civil society in general. This right includes search, reception, and spread information and ideas of all kinds. It rules fully the right to the freedom of expression in relation with the right to peaceful assembly and free circulation of the persons.

This freedom could start from the preparative of the meeting and extends until a reasonable time after of the finalization of the assembly *per se,* of way to register the place, time, way or other circumstances in these had place. It could be hold that exist a relevant public interest in permitted and secure fully the exercise of the freedom expression in the prior moments and later of the celebration of the assembly.

About to the State, it should exist a duty of watch and record the actuation of its own officials while the assembly, especially in meetings of big size and/or public impact. The State conserve a legitimate interest in look out, control and let constancy about the actuation of its security agents and any of its officials and for that reason it is recognized as good practice no only the presence of citizen, activist, defenders, communications mediums, civil society, but the national institutions of human rights, ombudsman, and other relevant personalities in matter of human rights.

“**The observation of the manifestation is important for obtain an impartial and objective story of the happened, including the description of the conduct of the participants and the agents of the order. It is valued contribution to the effective enjoy of the peaceful assembly right. Thus is important that the defenders of the human rights can act freely in the context of the freedom of assembly**”. (Personal bold).

In any case, the State is obliged to delete any record, photo and audio of the persons so as not to preserve personal data once the institutional purpose of analyzing the State behavior during the assembly is fulfilled, except for justified exceptions, and always to the extent that ensure effective guarantees of the right to privacy.

**Español**

Preguntas asociadas al artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

**1.** ¿Cuáles son las características únicas del derecho de reunión pacífica, que lo distingue de otros derechos relacionados, como la libertad de expresión y la participación política? ¿Cuál es la función, valor agregado y justificación del derecho?

**2.** ¿Cuándo se trata de una "asamblea"? ¿Requiere la expresión de una idea a través de una reunión, y si es así, cuál es el sello distintivo de tal expresión de una idea (por ejemplo, implica necesariamente una apelación a la opinión pública)? ¿Cubre huelgas? ¿O todas las reuniones (por ejemplo, también eventos deportivos, religiosos, culturales o) se califican como "asambleas"? ¿Importa si los organizadores persiguen un interés comercial? Para calificar como una asamblea, ¿existen requisitos sobre dónde debe realizarse la reunión, en público, en privado o en línea?

El Derecho Internacional reconoce que el derecho a la reunión pacífica contiene dos elementos fundamentales: i) la congregación temporal y deliberada de un grupo de personas en un espacio dado); ii) la consecución de uno o varios fines legítimos. Estas notas pudieran identificar a una reunión y servir al ejercicio de otros derechos, como la libertad de expresión, asociación, participación, o los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

Las reuniones pueden adoptar múltiples formas, como las manifestaciones, concentraciones, encuentros, campañas, huelgas, sentadas, entre otras, que se realizan con determinados fines expresivos, por lo que suponen el ejercicio de la libertad de expresión. Estas formas parecieran revelar otra característica, “su carácter político o público”, lo que **no** es requerido, pues existen congregaciones privadas igualmente protegidas por el derecho a la reunión.

El derecho a la reunión pacífica prueba el grado de compromiso del Estado con los derechos humanos y la fortaleza de sus instituciones democráticas para evitar o revertir el uso arbitrario–por acción u omisión- del poder público en contra de las personas. Su función es visibilizar y llamar la atención pública sobre problemáticas no resueltas, generalmente vinculadas con derechos humanos, o mostrar rechazo, indignación o resistencia ante políticas represivas o conductas que violan los derechos. Su valor agregado es la capacidad de impulsar al encuentro, diálogo y construcción de una política más democrática, con inclusión plena de los derechos de las minorías; en tanto que su justificación no es otra mejorar la protección y garantía de los derechos humanos y el sistema democrático.

Este derecho puede traducirse a un derecho individual que implica el ejercicio colectivo de la expresión a través de la concurrencia voluntaria y temporal de las personas en un espacio diferente (entendido como no rutinario) en aras de determinados fines políticos, sociales, económicos. Las características del derecho serían: i) **la congregación voluntaria y temporal en un espacio diferente** (excluido la residencia privada y el domicilio laboral o el habitualmente utilizado para las operaciones de una empresa o grupo particular, para distinguir del ejercicio de los derechos a la asociación y a la vida familiar); ii) **la realización colectiva de la libre expresión** (a diferencia de expresión(es) individual(es)).

Las personas se reúnen en un espacio diferente de manera deliberada y transitoria para expresar (conocer, compartir, intercambiar) determinadas ideas. Esto incluye el acto de meditación o ciertas prácticas sociales, religiosas o culturales celebradas en silencio, ya que suponen una modalidad de ejercicio de la libre expresión. La mera transmisión de ideas o contenidos, aun a través de un medio de comunicación o internet, en defecto de una reunión en estos términos, sería en principio afín a la libertad de expresión o a la participación política.

Algunos ejemplos sobre la definición. Una entrevista en un medio de comunicación involucra más a la dinámica del medio y se basa en su libertad de prensa; lo mismo que un debate o diálogo entre actores en determinado medio. Diferente podría ser una actividad fuera de la sede del medio (**en** **un espacio diferente**), aunque pudiera estar transmitida por éste.

Un fenómeno similar de interrelación de derechos ocurre con las peticiones de información. Aunque éstas pudieran agrupar determinado número de voluntades (firmas), perseguir un fin común y presuponer el ejercicio de la reunión pacífica (de manera física o en el mundo digital) para discutir el contenido de la petición, son ícono del derecho al acceso a la información como dimensión protegida de la libertad de expresión, e incluso podrían entenderse como el ejercicio de este último derecho en relación con la participación política o en asuntos públicos.

**2.1** ¿Cómo debe entenderse el término "reunión pacífica" ¿Cuándo una asamblea no es "pacífica" y cae fuera del alcance de la protección del derecho particular? ¿Qué nivel de violencia (o mera interrupción) se requiere para no considerarlo pacífico? ¿Hasta qué punto puede atribuirse al grupo en su conjunto la conducta violenta de ciertos individuos que participan en la asamblea y hacer que una asamblea en su conjunto no sea pacífica?

Los derechos humanos protegen sólo conductas pacíficas, entendidas éstas como conductas no violentas. En consecuencia, por “reunión pacífica” debe adoptarse una definición igualmente amplia para garantizar el derecho al máximo posible: reunión pacífica es toda aquella que no se transforme en violenta***.***  *Ahora bien, ¿qué tipo de violencia es requerida?*

El artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que estará prohibida por ley “toda apología del odio (…) que constituya discriminación, hostilidad o violencia”. Una interpretación conjunta de esta disposición con el artículo 21 del Pacto podría indicar que una reunión que instigue al odio y represente una incitación a la discriminación, la hostilidad o violencia, no es pacífica, por lo que no estaría amparada por el derecho.

*El Informe conjunto acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones* del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, apunta en el sentido anterior y establece que “sólo podrán imponerse las restricciones al contenido de las reuniones que sean conformes con las limitaciones legítimas de los derechos mencionadas más arriba, **por ejemplo cuando el mensaje promueva el odio nacional, racial o religioso de modo que constituya apología de la discriminación, la hostilidad o la violencia”.** (Negritas propias).

De acogerse la interpretación anterior, surgiría un problema práctico relevante. Cualquier intención de manifestar “discriminación, hostilidad o violencia” o su efectiva expresión en una reunión es suficiente para restringirla, pues no sería “pacífica”. En este amplio marco normativo, toda forma de violencia verbal, simbólica, psicológica o de otro tipo pudiera dar lugar a diversos mecanismos de injerencia sobre el derecho. El Estado gozaría de un margen excesivopara controlar reuniones pacíficas que pudieran manifestar ideas ofensivas o intolerantes, o basadas en esos contenidos pero que no implican daño real o inminente –**distinto a la mera expresión colectiva**- a los intereses públicos o derechos de terceros.

Las personas que participan de reuniones pacíficas en cualquiera de sus roles pueden expresarse libremente, sin importar el contenido de sus discursos y de su nivel de aceptación social y estatal. Es una obligación del Estado la neutralidad ante los contenidos y garantizar que no existan personas, grupos e ideas *excluidos a priori.* Por lo tanto, **no** puede considerarse “violenta” la mera expresión de contenidos, por más hostiles o discriminatorios que sean.

En aras de fortalecer las garantías al derecho a la reunión, debería reconocerse, cuando menos, dos condiciones necesarias para derrumbar la presunción del carácter pacífico de las reuniones: i) **la violencia física efectiva, o un peligro de violencia física clara e inminente y; ii) la generalización y gravedad de esta violencia de modo tal que supere las capacidades estatales de control y contención de la reunión como conducta pacífica.** Más que determinar el nivel de violencia físico requerido para restringir una reunión, la pregunta debería orientarse a cuán extensiva o amplia debería ser esa violencia como para que el Estado no pueda sino comprometer la reunión con limitaciones o incluso su disolución.

El principio debería ser que ciertos casos individuales de violencia física no afecten la reunión, más allá de su magnitud y el número de personas que involucren, siempre que puedan ser gestionados razonablemente por el Estado. La excepción viene dada por la doble condición anterior y se resume a este estándar: si determinados incidentes individuales, en razón de su extensión y gravedad, representan un peligro claro e inminente para la vida o integridad física de otros individuos o de hecho se materializan, el Estado, a modo preventivo, debería imponer determinadas restricciones a la reunión, lo cual incluye la opción de la disolución.

En términos prácticos, únicamente violaciones a la integridad física o vida que se reproduzcan en la reunión de forma tal que escapen a las capacidades del Estado para controlar los casos y evitar su propagación, y en general, que superen su margen de maniobra para resolver el conflicto, pueden -o deben- constituir excepciones legítimas a la regla de que la reunión se presume pacífica y en tanto tal debe protegerse al máximo posible por el Estado. En consecuencia, pensamos que sólo existe esta excepción legítima para restringir y es la que permite objetivamente que la reunión pierda su presunción pacífica y se convierta en violenta.

En síntesis, se presume el carácter pacífico de las reuniones, independientemente de su contenido, así como la preparación y capacidad del Estado para resolver adecuadamente episodios individuales de violencia física, cualesquiera que sean, sin afectar la reunión. Sólo la violencia física grave y extendida debería legitimar al Estado para intervenir sobre la reunión.

**3.** ¿Es la libertad de reunión un derecho individual o colectivo, o ambos? ¿Quién es el titular del derecho? ¿Los participantes - individual o colectivamente? ¿Los organizadores? ¿El derecho cubre la planificación / publicación / publicidad del evento y, en caso afirmativo, cuándo comienza esto, antes de que se cumpla la notificación u otros requisitos similares? ¿El derecho cubre la protección de los participantes en su camino hacia y desde una asamblea?

Como todos los derechos humanos, el derecho a la reunión es un derecho individual, con la diferencia de que se ejerce colectivamente. Lo mismo ocurre con el derecho a la asociación y otros derechos que pudieran practicarse en esa modalidad, como el acceso a la información, a la educación, a la vivienda, entre otros. Por lo tanto, los titulares siempre son los individuos.

En cuanto al contenido del derecho, compartimos la posición expresada en *El Informe conjunto acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones: “***el derecho a la libertad de reunión pacífica incluye el derecho a planificar, organizar, promover y anunciar una concentración de cualquier forma legal. Toda restricción de esas actividades debe considerarse como una restricción ex ante del ejercicio del derecho. Las restricciones de la libertad de asociación y de expresión pueden actuar también, en realidad, como una restricción de la libertad de reunión pacífica**” (Negritas personales).

En ocasiones no podrá distinguirse entre restricciones a la libertad de asociación, expresión o reunión. Si se filtran o bloquean contenidos en el mundo digital, se restringen ciertas páginas webs, plataformas, redes sociales, o el internet en general, principalmente podría tratarse de violaciones a la libertad de expresión, pero en realidad, de violaciones a la libertad de asociación o reunión pacíficas, si, por ejemplo, la afectación ocurre en el contexto del ejercicio de estos derechos. Es necesario pensar algunos criterios para especificar el derecho afectado.

En los casos difíciles, para determinar la motivación y finalidad reales de una restricción, habrá que evaluar, entre otros criterios posibles: i) el contenido de los mensajes, ii), el contexto de la restricción; iii) la(s) víctima(s) de la restricción, incluido si ejercen un rol dentro de una organización o una función determinada en el marco de una finalidad común.

Así, podría argumentarse razonablemente una violación al derecho a la reunión pacífica, si: i) los mensajes restringidos obedecen a la organización, promoción, anuncio de una reunión; ii) si no son explícitos en el sentido anterior, pero ocurren en un contexto de restricciones al derecho; iii) involucra a personas con un papel dentro de un fin común (reunión pacífica).

**4.** El artículo 2 (1) del Pacto requiere que los Estados "respeten y garanticen" los derechos en el Pacto. El artículo 21 dispone que el derecho de reunión pacífica "será reconocido". ¿Esto significa, en términos generales, que el Estado tiene el deber de "facilitar" la reunión pacífica, y qué implica tal deber de "facilitar"? ¿Significa que, si bien las personas ejercen este derecho, el enfoque de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley debería ser principalmente proteger los derechos de todos los involucrados en lugar de defender la ley y el orden? (¿Se requiere que los Estados muestren un cierto nivel de tolerancia a la conducta cuando participan en una asamblea pacífica, y no la cumplan con la misma fuerza de la ley que lo haría de otra manera?)

De acuerdo con el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los Estados tienen la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos en condiciones de igualdad y no discriminación. La obligación de garantizar es de contenido amplio y comprende el deber de facilitar el ejercicio de los derechos, lo que incluye al derecho a la reunión pacífica.

La obligación de facilitar ha sido identificada también como la obligación de “realizar”. Esto implica jurídicamente “la remoción de las restricciones a los derechos, así como la provisión de los recursos o la facilitación de las actividades que aseguren que todos son sustantivamente iguales en cuanto a su habilidad para participar como ciudadanos plenos en una sociedad”.

Los derechos humanos son cartas de triunfo frente a la mayoría. Nos recuerdan que las decisiones mayoritarias pueden restringir derechos de las minorías poco representadas, o sin capacidad de hacerse escuchar. Por ello, “asumir los derechos como cartas de triunfo es una forma de voltear los términos de referencia, e insistir en que para una teoría de los derechos humanos, la única democracia (o política de gobierno) que sirve es aquella que los garantiza”. Los derechos se imponen, por lo tanto, a cualquier consideración utilitarista del bien común.

La obligación de facilitar la reunión impone a los agentes encargados de hacer cumplir la ley el deber de orientar *exclusivamente* su actividad a la garantía de los derechos humanos de todos(as) durante su ejercicio, en especial de miembros de grupos discriminados, habida cuenta de la presunción de protección de la reunión. La obligación exige, en lugar de niveles de tolerancia, garantía y protección estatal del derecho con el límite de que no se produzcan daños mayores, para lo cual es fundamental asegurar al mismo tiempo los derechos a la vida, integridad, libertad de expresión, de creencias y a la seguridad. “**El pleno y libre ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica solo es posible cuando existe un entorno propicio y seguro para la población en general, (…) y cuando el acceso a los espacios de participación pública no se encuentra restringido de forma excesiva o abusiva**”. (Negritas personales).

Como se expresó anteriormente, la reunión debe protegerse, salvo en el caso excepcional de que ésta redunde en violencia física, grave y extensiva, o en peligro claro e inminente en estos mismos términos, de forma que exceda la capacidad estatal de contener y controlar a la reunión como conducta pacífica. Esta restricción debe ajustarse al test de proporcionalidad del artículo 21 del Pacto, así como al respeto y garantía de los demás derechos en general. En términos de Maina Kaiai, “el derecho a la manifestación pacífica (…) merece ser tratado de manera especial debido a que representa un modo de acción cívica para la exigencia y la defensa de derechos, altamente sensible a reacciones de gobierno y a políticas de Estado incompatibles con los derechos humanos”.

**6.** ¿Se ven afectadas las limitaciones por las modalidades de la asamblea (por ejemplo, si tienen lugar al aire libre o dentro de un edificio, ya sean reuniones estacionarias o marchas)? ¿Hay, por ejemplo, un papel para las sanciones penales?, y si es así, ¿cuándo? ¿Cuáles son las alternativas? ¿Quién puede ser considerado criminalmente responsable por la conducta violenta de los individuos o grupos que participan? ¿Cuáles son las garantías que deben establecerse para establecer si las limitaciones a las reuniones pacíficas están permitidas (por ejemplo, la revisión judicial)? ¿Cómo se puede garantizar la transparencia de la toma de decisiones en relación con las asambleas?

Las limitaciones deben ajustarse al tipo de espacio que aloja la reunión pacífica. Si es en espacio privado, no se requiere ningún tipo de notificación al Estado. Éste debería actuar sólo en caso de solicitud de los particulares y siguiendo un enfoque de protección de la reunión que limite su intervención en y dentro los casos excepcionales de violencia física. Aun así, debería quedar a disposición de los particulares solicitar protección para una reunión privada que se estime relevante por criterios objetivos, en cuyo caso podría admitirse algunas reglas que determinen deberes y responsabilidades a cargo de los organizadores y/o promotores.

Si la reunión es en espacio público, principalmente sitios al aire libre, el Estado debe ser notificado a efectos de garantizar la reunión pacífica y conciliar eventuales conflictos de intereses sobre la base de la *preferencia ab initio* de la reunión, en virtud de su valor democrático. Si las reuniones fueran en edificios públicos, caben las mismas obligaciones a cargo del Estado, sin que pueda alegarse que la reunión no puede realizarse en un edificio público, sea por su función, importancia, o simbología. En general, los lugares públicos pueden funcionar como sede legítima de la reunión pacífica y sólo son susceptibles de reglamentaciones de forma –de modo, tiempo y lugar- a fin de conciliar todos los derechos.

El Derecho penal debería reservarse a los delitos de violencia física o incitación a la violencia física, tales como homicidio consumado, o en grado de tentativa o frustración, y a lesiones graves o muy graves a la integridad física. Estas conductas deben tipificarse y sancionarse conforme con el test de proporcionalidad, en especial el principio de estricta legalidad penal y las debidas garantías procesales. Pensar que el Derecho penal es aplicable para otro tipo de conductas que no impliquen la violencia física lleva a reconocer un poder al Estado para castigar a las personas sólo por sus ideas y promover un efecto disuasorio y de autocensura entre quienes quisieran participar del debate público y hacer valer sus derechos. Este es el enfoque que consagra el artículo 13#5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Asimismo, como la responsabilidad penal es personalísima e intrascendente respecto de sus autores, no se puede pretender responsabilizar al organizador de una reunión por la conducta ilegítima de terceros (participantes). La única posibilidad es que aquél sea autor intelectual y su responsabilidad esté debidamente comprobada de acuerdo con el Derecho interno.Fuera de este caso excepcional, responsabilizar al organizador **“vulneraría el principio de responsabilidad individual, (…) debilitaría la confianza y la cooperación entre los organizadores de las concentraciones, los participantes y las autoridades, y (…) desalentaría a los organizadores potenciales de reuniones de ejercer sus derechos**”. (Negritas personales).

En cuanto a las garantías judiciales de la reunión pacífica, se debería reconocer que cualquier limitación *ex ante* a la reunión pacífica (en su organización, promoción, convocatoria o restricción de algún modo) dispondrá de un recurso judicial rápido, sencillo y eficaz para garantizar al derecho y facilitar las mejores condiciones posibles de su ejercicio libre y pleno.

Por su parte, durante la celebración de la reunión, no es materialmente posible –ni quizás indicado- controlar judicialmente las limitaciones al derecho de parte de los agentes de seguridad; sin embargo, debería existir un recurso posterior, de la misma naturaleza que el recurso previo, que examine si el comportamiento de las autoridades fue legítimo, pues mucho de la conducta estatal durante la reunión pacífica queda a absoluta discreción de las autoridades de turno. Un recurso judicial posterior contribuiría con analizar el cumplimiento riguroso de las obligaciones estatales en esta materia y permitiría la creación de políticas públicas, reformas y buenas prácticas para mejorar la protección y garantía del derecho.

**9.** ¿Qué tipo de limitaciones pueden colocarse en las asambleas en cuanto a su forma (por ejemplo, el lugar, la manera y el tiempo) o su contenido (por ejemplo, la promoción de la violencia)? ¿Existen circunstancias en las cuales todas las reuniones pacíficas pueden estar prohibidas por un período determinado en relación con los estados de emergencia, o independientemente de los estados de emergencia? ¿Se pueden prohibir todas las asambleas en lugares particulares (por ejemplo, "zonas neutrales" alrededor de parlamentos, tribunales o monumentos) o durante un tiempo específico.

**Reglamentaciones de contenido**

La regla debería ser que las limitaciones basadas en el contenido enfrentan una fuerte presunción de inconvencionalidad (ilegitimidad), con la finalidad de que el Estado no pueda perseguir a las reuniones sólo por sus ideas, salvo excepciones estrictamente justificadas. Para poder intervenir legítimamente, el Estado debería argumentar y comprobar el “test de escrutinio estricto” (usualmente regulado por los requerimientos del “test de proporcionalidad”), y así justificar la legitimidad de una restricción basada en el contenido. En ese caso el Estado debe demostrar que la limitación de la reunión por promover ciertos contenidos es estrictamente legal, necesaria y proporcional para alcanzar un “apremiante interés público”. Generalmente las reglamentaciones estatales no superan este estándar.

En línea con la jurisprudencia de la Corte Suprema de Estados Unidos, los Estados podrían restringir reuniones que promuevan o defiendan ciertos contenidos previamente determinados como “de escaso valor social”, -aquellos que manifiestamente conviene limitar por la prevalencia del interés social en el orden y la moral-, en cuyo caso esas reuniones perderían la fuerte presunción de protección y serían reguladas por estándares particulares. Estos casos podrían ser: i) *la pornografía infantil; ii) las difamaciones, injurias o figuras jurídicas similares* ***que no estén relacionadas a discursos de interés público;*** *iii) la publicidad comercial falsa o engañosa*; iv) *la propaganda de guerra*; entre otras categorías previamente definidas.

La idea de esta regulación es que los Estados gocen de un escaso margen para perseguir reuniones por su contenido y su excepción se restrinja a la opción de cumplir con el test estricto. En paralelo puede jugar cierto margen de apreciación nacional para reglamentar algunos contenidos que sean excluidos o limitados del derecho de reunión conforme con el Derecho Interno, **y éstas a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.**

**Reglamentaciones de forma**

En las reglamentaciones de forma, los estándares podrían ser menos exigentes y depender de una evaluación casuística entre la libertad de reunión y/o expresión y otros intereses públicos relevantes. Por ejemplo, la Corte Suprema de Estados Unidos aplica unos estándares particulares para regular las reuniones en términos de modo, tiempo y lugar en los foros públicos (calles, veredas y parques) y aplica otros estándares para determinadas conductas o actividades simbólicas. En relación con el primer caso, ha dispuesto el tribunal:

**“La Corte ha admitido la reglamentación del tiempo, lugar y forma de expresarse en los foros públicos [calles, veredas, parques]. De acuerdo con el estándar de constitucionalidad elaborado por la Corte, dicha reglamentación es constitucionalmente válida si: (i) el interés que persigue el gobierno es sustancial, (ii) la restricción a la libertad de expresión no tiene un alcance sustancialmente más amplio que el necesario para satisfacer el interés del gobierno y (iii) deja disponibles medios alternativos de comunicación”**

De acuerdo con el estándar anterior, la Corte ha considerado constitucionalmente válido exigir un “permiso previo” para la realización de marchas o concentraciones en un foro público; sin embargo, ello depende esencialmente de la naturaleza y contexto del lugar, así como de las actividades propuestas y su alcance, entre otros criterios específicos.

**En el Derecho Internacional, el “permiso previo” nunca puede ser exigido**. En todo caso, un procedimiento sencillo, rápido y eficaz de notificación para organizar la actividad del Estado a los fines de la protección y garantía del derecho, más si se considera en términos críticos el rol y lugar de las protestas en los Estados Democráticos Sociales Casi siempre la manifestación pacífica es un punto de llegada y no un punto de partida. Aparece después que se han agotado otras vías de solución, durante un tiempo prolongado que ha excedido los límites de espera, porque los problemas se agravaron o porque hay daños inminentes a las personas. Esto cobra mayor vigencia en el caso de minorías o grupos discriminados.

En relación con las reglamentaciones de forma, debería prohibirse su utilización con el objeto o resultado de silenciar determinadas voces del debate público. Es fundamental evaluar cómo estas reglamentaciones se interpretan y el efecto que producen sobre el derecho a la reunión de las personas o grupos particularmente afectados o vulnerables; esto es, de quienes no han dispuesto ni disponen de otro espacio para intentar ser oídos por el Estado y la sociedad. Además, el Estado debería generar y asegurar las condiciones necesarias que posibiliten el ejercicio del derecho a la luz del principio de igualdad como no sometimiento en relación con la protección de la autonomía individual implícito en el derecho de reunión.

**Prohibiciones de manifestaciones**

El derecho a la reunión pacífica forma parte de los derechos cuyas garantías son suspendibles mientras se justifique el estado de Emergencia. Si éste es legítimo, en principio lo será la prohibición limitada de las reuniones. En todo caso, las restricciones deben ser excepcionales, proporcionales y estrictamente justificadas en el menor tiempo posible y determinarse si aplican a todo el territorio de un Estado. Las limitaciones sólo pueden tener por objeto evitar amenazas claras, serias e inminentes contra la vida e integridad de las personas, al extremo de requerir el estado de Emergencia, y no basta la invocación de peligro eventual ni abstracto. Es requerido, además, analizar el contexto en que se produce la prohibición y las consecuencias e impactos frente al derecho afectado.

Por otra parte, es contrario al principio de autonomía individual prohibir determinados lugares para ejercer el derecho a la reunión pacífica. No tiene justificación, salvo en los límites de un estado de Emergencia y mientras permanezcan las condiciones de hecho que lo motivan. Si existe un sentido de la reunión pacífica como derecho de crítica y disidencia, es permitir y garantizar su pleno ejercicio en los sitios en que se encuentra alojado el poder público.

**12.** ¿Cuáles son los derechos de aquellos que desean observar y grabar asambleas y cómo se vigilan, incluidos los participantes, los espectadores y los medios de comunicación?

Las reuniones públicas pueden ser observadas y grabadas libremente por todas las personas, sin limitaciones ni distinciones entre ciudadanos, periodistas, medios de comunicación, defensores y activistas de derechos humanos, sociedad civil en general. Este derecho incluye buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Rige plenamente el derecho a la libertad de expresión en relación con el derecho a la reunión y tránsito de las personas.

Esta libertad podría partir desde los preparativos de la reunión y extenderse hasta un tiempo razonable después de la finalización de la reunión per se, de manera de registrar el lugar, tiempo, modo u otras circunstancias en que aquélla tuvo lugar. Se podría sostener que existe un interés público relevante en permitir y asegurar plenamente el ejercicio de la libertad de expresión en los momentos anterior y posterior de la celebración de la reunión pautada.

Respecto al Estado, debería existir **un deber de observar y grabar la actuación de sus propios funcionarios durante la reunión, especialmente en reuniones de gran tamaño y/o impacto público.** El Estado conserva un interés legítimo en vigilar, controlar y dejar constancia sobre la actuación de sus agentes de seguridad y cualquiera de sus funcionarios y por ello es reconocido como buena práctica no sólo la presencia de ciudadanos, activistas, defensores, medios de comunicación, sociedad civil, sino de las instituciones nacionales de derechos humanos, ombudsman, y otras personalidades relevantes en materia de derechos humanos.

“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”

En todo caso, el Estado está obligado a borrar cualquier registro, foto y audio de las personas para no conservar datos personales una vez cumplido el fin institucional de analizar el comportamiento estatal durante la reunión, salvo excepciones justificadas, y siempre en la medida en que asegure garantías efectivas del derecho a la privacidad e intimidad personal.