21 de febrero de 2020

**Asunto: Comentarios al borrador de la Observación General número 37 preparada relativa al artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, derecho de reunión pacífica**

Esta contribución se centra en aportar elementos de contexto sobre el derecho de reunión pacífica en el contexto latinoamericano para que puedan ser todas en consideración con el Comité de cara a reforzar la actual redacción, así como en señalar puntos específicos de sugerencia sobre la redacción propuesta.

Resonar es un colectivo conformado por personas defensoras de derechos humanos que en los últimos años ha podido observar el uso arbitrario y desproporcionado de la fuerza frente a personas que se manifiestan en rechazo a la violencia feminicidio, exigiendo la aparición con vida de víctimas de desaparición forzada, por el acceso a servicios básicos como el agua y el saneamiento, en exigencia de la ayuda humanitaria prometida tras diferente tipo de desastre, etc. Fruto de este conocimiento se hace del conocimiento del Comité de Derechos Humanos los siguientes comentarios.

**Sobre el derecho de reunión pacífica en América Latina**

En muchos países el derecho de reunión pacífica se convierte en el único vehículo de incidencia en los asuntos públicos para las comunidades y grupos cuyos derechos se ven vulnerados por parte de las autoridades y otros grupos de poder como empresas, liderazgos políticos o cacicazgos por ejemplo. Frente a esto, la protección del derecho de reunión de pacífica debe atender primordialmente a las condiciones específicas de quienes lo ejercen en las condiciones de mayor vulnerabilidad, como personas, grupos y comunidades discriminadas, en condiciones de pobreza, viviendo en zonas alejadas del poder político o económico, víctimas de represión previa, etc.

En el contexto de América Latina, y posiblemente en otras partes del mundo, el ejercicio del derecho de reunión pacífica de estas personas, grupos y comunidades enfrenta diferentes obstáculos:

* En muchas ocasiones se produce por parte de grupos de poder, incluidas autoridades, del uso de grupos violentos de personas infiltradas que actúan como provocadores o spoilers, para generar violencia en el contexto de manifestaciones que sea atribuida a la propia manifestación y justifique el uso de la fuerza en su contra.
* La categorización de manifestaciones como violentas por el hecho de que algunas personas (ya sean participantes en la misma o personas infiltradas) cometan actos de violencia, es usado para justificar la represión indiscriminada en contra de toda la manifestación.
* En muchas ocasiones las personas que participan en las manifestaciones no tienen recursos para dejar a sus hijas e hijos pequeños al cuidado de otras personas. Esto hace que acudan a las marchas con ellos, con lo que en caso de represión pueden también ser víctimas de severas heridas. En estos casos se suele desatar una ola de crítica pública y estigmatización a las personas que se manifiestan acusándolas de irresponsabilidad y de poner en riesgo a las niñas y niños pequeños. Sin embargo, este tipo de críticas olvidan que no debería esperarse una reacción violenta de parte del estado, que dicha reacción sea indiscriminada y por tanto alcance también a niñas y niños y que su presencia en la manifestación en muchas ocasiones es fruto de condiciones históricas de marginación y exclusión por parte de los poderes públicos.
* El aviso o notificación previa del ejercicio de reunión pacífica es en realidad una excepción y no una regla en el contexto de muchas zonas rurales y empobrecidas de América Latina. Las razones para esta excepcionalidad son múltiples, entre ellas:
* La manifestación se convierte en la herramienta principal para hacerse escuchar por el poder y es usada como reacción inmediata ante situaciones violatorias de derechos humanos como por ejemplo la falta de investigación de las autoridades ante casos de desaparición de niñas y niños, la falta de abasto de agua potable, el uso excesivo de la fuerza por parte de la policía, la denuncia de fraudes electorales, la condena ante la muerte de niñas en una institución pública que debía salvaguardar su integridad, etc. En estos casos la reacción inmediata resulta fundamental para la propia protección del derecho de carácter sustantivo que se pretende ejercer la rapidez de la movilización y la notificación previa resulta inefectiva.
* En muchas ocasiones las autoridades ante las que debería darse el aviso resultan materialmente inalcanzables para las personas que ejercen su derecho de reunión pacífica. Se encuentran en ciudades o cabeceras municipales alejadas y de difícil o costoso acceso para las personas que se manifiestan, exigen que se realice la comunicación por medio de documentos escritos a personas analfabetas, se exige el uso de sistemas electrónicos a personas y comunidades sin acceso a internet, no se adaptan a las necesidades y circunstancias de las personas con discapacidad, etc. Cualquier sistema de comunicación previa que exista debe contemplar canales de acceso suficientes para que todas las personas
* La notificación previa puede ser vista como una manera de las autoridades de impedir o bloquear la manifestación. Por tanto, para poder ejercer el derecho las personas deben evitar la notificación.
* Cada vez es más común la convocatoria de manifestaciones autoorganizadas por Internet sin que exista un convocante en particular frente a hechos de particular trascendencia (por ejemplo, frente a casos de feminicidios o desapariciones forzadas), lo cual imposibilita que exista una persona responsable de dicha comunicación. Este tipo de movilizaciones son un fruto esencial de la posibilidad de construir acuerdos de voluntades entre personas muy diferentes que facilitan las Tecnologías de la Información y Comunicación y la adopción de medidas tendentes a impedir o reducir este tipo de movilización (como la exigencia de notificación o aviso previo), supone una carga excesiva para cualquiera de las personas participantes en concreto que no tienen por qué saber de la existencia de tal requisito y no pueden saber si alguien más lo ha cumplido.
* En muchas ocasiones las protestas se realizan frente a la misma autoridad que eventualmente debería de recibir el aviso. Esto hace que aumente la desconfianza de forma notable, y especialmente si dicha autoridad ha sido responsable de violaciones de derechos humanos (como torturas, desapariciones, ejecuciones extrajudiciales, uso excesivo de la fuerza…). En estos casos la exigencia de realizar una comunicación o solicitar una autorización a la misma autoridad responsable de dichas violaciones de derechos humanos se torna en una fuente de riesgo para quienes desean ejercer su derecho de reunión pacífica y de revictimización para las víctimas de violaciones de derechos humanos.
* La protesta es un instrumento especialmente utilizado por las comunidades indígenas para hacer frente a la imposición de megaproyectos en sus territorios, la falta de acceso a servicios etc. En este contexto, la toma de decisiones de protesta por medio de sus propios sistemas normativos por parte de los pueblos y comunidades indígenas puede incluir la decisión de bloquear el ejercicio de determinadas obras, bloquear carreteras, etc. en sus territorios. Se produce aquí un choque entre lo dictado conforme a los sistemas normativos indígenas y los sistemas normativos de los estados que debe ser resuelta de forma integradora y que garantice el derecho a la autonomía y auto organización de los pueblos indígenas.
* La represión violenta de carácter sistemático contra cierto tipo de manifestaciones[[1]](#footnote-1) o ciertos grupos como patrón de actuación de las autoridades para lograr su desmovilización.
* La información por parte de las autoridades relativa a las manifestaciones suele ser de carácter negativo, tendente a causar temor en la población a participar y rechazo hacia quienes se manifiestan y sus demandas.
* En ocasiones las principales afectaciones a terceros fruto del ejercicio del derecho de reunión pacífica son causadas por la propia acción represiva[[2]](#footnote-2).
* Entre las formas de agresión de las autoridades se encuentran las agresiones verbales y las amenazas a las personas que se manifiestan. Este tipo de comportamiento tiene en muchas ocasiones un componente despectivo y discriminatorio por ejemplo hacia manifestantes indígenas al proferir agentes de policía expresiones discriminatorias como “indios”.
* En ocasiones las amenazas por parte de policías u otros agentes del estado tienen un componente de violencia de género al amenazar a las mujeres y niñas participantes en una manifestación con violarlas o proferir otro tipo de expresiones discriminatorias.
* La violencia sexual contra las mujeres que ejercen su derecho de reunión pacífica es muy común, tanto en la forma de violencia verbal como de forma física (abuso sexual, agresión sexual, violación), y debe ser prevenida y castigada en todos los casos.
* Las agresiones contra manifestaciones no son investigadas. En caso de que debido a la indignación y la represión se anuncien investigaciones, éstas pocas veces concluyen con alguna sanción o se producen sanciones de muy poca entidad. Además, la sanción se suele dirigir hacia los policías participantes, pero no frente a los mandos del operativo, quienes lo diseñaron, etc.
* En muchas ocasiones se destina a tareas de control y represión de manifestaciones a personal sin la capacitación necesaria, o con una capacitación basada únicamente en el uso de elementos represivos y la fuerza, lo cual aumenta el riesgo de uso excesivo de la fuerza y daños a las personas manifestantes.
* Las autoridades insisten en numerosas ocasiones en considerar acciones violentas los insultos, jaloneos, lanzamiento de petardos que no ponen en riesgo a las personas o las pintas sobre propiedad privada o pública que si bien causan un daño no resulta un daño tan grave como justificar el uso de la violencia represiva del estado que puede poner en si misma suponer un riesgo a la vida y la integridad de las personas.
* En muchas ocasiones personas transeúntes, vecinas, comerciantes, etc. que se encuentran en las cercanías de manifestaciones son detenidas e incluso procesadas penalmente acusándolas de delitos que no han cometido como parte del proceso represivo.
* En muchas ocasiones las denominadas “armas menos letales” son utilizadas con fines diferentes a los que fueron diseñados, por ejemplo, el lanzamiento directo de botes de gas a personas manifestantes a corta distancia buscando un impacto directo en el cuerpo de quienes se manifiestan en lugar del efecto de facilitar la dispersión del gas para dispersas a las personas que se manifiestan. Este tipo de uso constituye por sí mismo un uso arbitrario y desproporcionado de la fuerza que pone en riesgo la vida e integridad de las personas que ejercen su derecho de reunión pacífica.
* En ocasiones se identifica la mera protesta pacífica como una ruptura del estado de derecho por ocasionar molestias a terceros. Este tipo de discursos persigue legitimar el uso de la fuerza, incluso de la fuerza letal, en contra de manifestaciones pacíficas por el mero hecho de generar molestias a terceras personas o grupos. Esto resulta incompatible con la propia naturaleza del derecho y supone un uso perverso del concepto de estado de derecho para legitimar la represión.

**Comentarios específicos sobre la Observación**

1. Si bien el párrafo 5 contempla el derecho de reunión pacífica de niñas y niños, los riesgos y obstáculos específicos que enfrentan para ejercerlo no parecen abordados en el resto del proyecto. Debería profundizarse en este aspecto tanto por lo que toca al derecho a la reunión de niñas y niños, como por las situaciones de riesgo y vulnerabilidad específica que enfrentan estando en las cercanías de manifestaciones, acompañando a familiares, etc. Debería desarrollarse este aspecto en la Observación.
2. Es necesario incorporar a la redacción de la Observación las violencias específicas que mujeres y niñas enfrentan en contextos de protestas pacíficas, como la violencia sexual, y la necesidad de adoptar medidas tendentes a garantizar su protección frente a esta violencia.
3. En todo el documento en la versión en español, se debería buscar utilizar un lenguaje sensible en materia de género para visibilizar adecuadamente a las mujeres y niñas, evitando en lo posible el uso del masculino como genérico.
4. En el párrafo 16 se menciona que “Las reuniones pacíficas normalmente se organizan con suficiente antelación, dando el tiempo necesario para que los organizadores notifiquen a las autoridades y que se realicen los preparativos necesarios”. Si bien dicho párrafo deja a salvo más adelante las reuniones espontáneas, creemos que la afirmación de que normalmente se organizan con antelación no es correcta en varias regiones del mundo y en los actuales contextos sociales, culturales y tecnológicos como se mencionó en el apartado anterior. Además, pareciera que sólo existen las reuniones organizadas con antelación y las espontáneas (coordinadas o no), pero pueden existir reuniones que no son espontáneas (ni siquiera en el sentido de coordinación), sino organizadas, pero sin antelación (por ejemplo, la decisión de una asamblea estudiantil de salir a protestar en las calles adyacentes a una escuela frente a un reciente acto terrorista en su ciudad no es espontánea sino organizada, pero en reacción a un hecho de actualidad). Además, el hecho de que la reunión sea organizada con antelación no significa que existan los mecanismos reales para notificar con antelación (por ejemplo, en el caso de comunidades aisladas con poco acceso a las autoridades. Por ello se sugiere una redacción como la siguiente

16. Las reuniones pacíficas pueden ser organizadas o espontáneas, ya sean coordinadas o no. Además, pueden convocarse, decidirse u organizarse con antelación suficiente para notificar a las autoridades o sin tiempo para realizarlo. En todos estos casos, las reuniones están protegidas por el artículo 21. Las contraasambleas son reuniones pacíficas que se celebran paralelamente a otra reunión pacífica con el fin de expresar una posición divergente. Ambas reuniones entran dentro del ámbito de protección del artículo 21.

1. El párrafo 20 aborda de forma correcta el hecho de que el carácter pacífico no se pierde por el ejercicio de la violencia por parte de las autoridades o de terceros frente a la manifestación. Sin embargo, deja fuera la violencia ejercida por posibles agentes provocadores o infiltrados. Es difícil abordar esta situación, pero cuando la acción violenta de una persona o grupo es rechazada expresamente por parte de quienes convocan la manifestación, la lideran o una parte importante de quienes participan en la misma existen indicios para suponer que se trata de agentes provocadores o infiltrados y no de participantes genuinos en la manifestación.
2. En relación con la criminalización, si bien los párrafos 75, 76 y 81 mencionan las sanciones penales en el ámbito de las manifestaciones, no se aborda la problemática específica de la fabricación de pruebas y procesos penales para reprimir a las personas manifestantes. Esto se ve favorecido por la posibilidad de fabricar testimonios incriminatorios que sin embargo resultan muy poco creíbles, como por ejemplo supuestas víctimas de la violencia por parte de manifestantes que son capaces de identificar sin lugar a dudas a los agresores a pesar de que se produzca en medio de una gran confusión en la cual resulta materialmente muy difícil discernir los hechos.
3. Así mismo, no se aborda la existencia de tipos penales (ataques a la paz, ataques a las vías de comunicación, obstrucción al desarrollo de obras públicas, etc.) diseñados de formas ambiguas y amplias para permitir la persecución de las personas que se manifiestan por el simple hecho de manifestarse. Se debería señalar que este tipo de previsiones legales resultan incompatibles con el principio de legalidad y un obstáculo ilegítimo al ejercicio del derecho de reunión pacífica. Esto porque su mera existencia supone un riesgo para quienes se manifiestan de inicio de acciones legales.
4. En relación con la capacitación mencionada en los párrafos 88 y 92, es conveniente añadir en el párrafo 92 o en un párrafo específico algunos elementos mínimos que debe cumplir la capacitación para que el personal encargado de actuar en manifestaciones realmente se considere capacitado. Esta reflexión deriva del hecho observado de la existencia de numerosas capacitaciones a integrantes de las fuerzas de seguridad que resulta únicamente teórica, alejada de la realidad que enfrentarán, impartida fuera de horario laboral, sin evaluaciones reales, con controles de asistencia laxos, etc. Todas estas deficiencias resultan en que si bien pueden existir capacitaciones formales, las mismas no preparen adecuadamente a las personas que participaran en los operativos para desarrollarlos de forma adecuada. Así la capacitación debe combinar aspectos teóricos y prácticos, incluir la reacción a situaciones similares a las que se vivirán en la vida real, ser evaluadas tanto en términos de conocimientos adquiridos como de su aplicación efectiva en situaciones reales (impacto), ser periódicas, formar parte del currículum de capacitación policial, su contenido mínimo ser transparentado a la sociedad, revisadas y actualizadas en función de su efectividad.

Esperando que estas consideraciones puedan ser de utilidad al Comité de Derechos Humanos, reciban un cordial saludo de,

Colectivo Resonar

1. Por ejemplo, en México se produjo en 2014 una serie de protestas multitudinarias en la Ciudad de México para exigir la aparición con vida de 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural “Raúl Isidro Burgos” de Ayotzinapa víctimas de desaparición forzada, que concentraba a amplios sectores de la sociedad, incluidas familias completas. Y frente a eso se desató una represión de gran intensidad en contra de esas manifestaciones hasta que se produjo una desmovilización de la población y el número de personas que acudía a las manifestaciones se redujo de forma significativa.

También en México, se ha detectado como cierto tipo de protestas (como las desarrolladas por estudiantes de las Escuelas Normales Rurales), son normalmente objeto de represión con uso excesivo de la fuerza y utilización inadecuada de las denominadas “armas menos letales” por parte de las policías estatales de forma regular con independencia de su carácter [↑](#footnote-ref-1)
2. Por ejemplo, cuando frente a una acción de distribución de información que no realiza cortes en las vialidades se despliega un operativo policial que sí las provoca. [↑](#footnote-ref-2)