Comité de Derechos Humanos

**Observación general núm. 37**

**Artículo 21: derecho de reunión pacífica[[1]](#footnote-1)\***

Proyecto revisado del relator, Sr. Christof Heyns

[ ] indicar la lengua con la que no se alcanzó consenso durante la primera lectura.

**1. Observaciones generales**

1. El derecho humano fundamental de reunión pacífica permite que las personas se expresen de forma colectiva y que participen en la configuración de sus sociedades. El derecho de reunión pacífica es importante en sí mismo al proteger la capacidad de las personas de ejercer la autonomía individual en solidaridad con el resto. Constituye, junto con otros derechos vinculados a la libertad política, los cimientos de un sistema de gobierno participativo basado en la democracia, los derechos humanos [,el estado de derecho] y el pluralismo, donde el cambio se logra persuadiendo y no mediante la fuerza. Las reuniones pacíficas pueden desempeñar un papel fundamental para que los participantes expresen ideas y aspiraciones en el ámbito público, así como para determinar el grado de apoyo u oposición a dichas ideas y aspiraciones. Cuando las reuniones pacíficas tienen por objeto expresar quejas, pueden crear oportunidades para resolver diferencias de forma inclusiva y pacífica.

2. El derecho de reunión pacífica es, además, un instrumento valioso que puede utilizarse y se ha utilizado para la consecución de muchos otros derechos humanos, tales como los derechos socioeconómicos. Puede ser de gran importancia para los miembros marginados y desfavorecidos de la sociedad. La reunión pacífica es un uso legítimo del espacio público. La incapacidad de reconocer el derecho a participar en reuniones pacíficas es un síntoma de represión.

3. La primera frase del artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone que: "Se reconoce el derecho de reunión pacífica". El derecho se articula en semejantes términos generales en otros instrumentos internacionales, así como regionales.[[2]](#footnote-2) El contenido del derecho ha sido detallado por organismos internacionales con opiniones, observaciones finales, resoluciones, directrices interpretativas y decisiones judiciales.[[3]](#footnote-3) Aparte de estar obligados por el derecho internacional a reconocer el derecho de reunión pacífica, la gran mayoría de Estados también reconoce el derecho en las respectivas constituciones nacionales.[[4]](#footnote-4)

4. El derecho de reunión pacífica protege el encuentro no violento de personas con un propósito de expresión común en un [mismo] lugar [de acceso público].[[5]](#footnote-5) El derecho de reunión pacífica constituye un derecho individual que se ejerce de forma colectiva.[[6]](#footnote-6) Por lo tanto, el elemento de asociación es inherente al derecho.

5. Toda persona puede ejercer el derecho de reunión pacífica, incluyendo niños.[[7]](#footnote-7) Además de los ciudadanos, el derecho también podrán ejercerlo, por ejemplo, nacionales extranjeros,[[8]](#footnote-8) incluyendo trabajadores inmigrantes,[[9]](#footnote-9) demandantes de asilo y refugiados, [[10]](#footnote-10)así como apátridas.

6. Las reuniones pacíficas pueden tomar diversas formas, incluyendo manifestaciones, asambleas, procesiones, huelgas, mítines, sentadas y bailes multitudinarios.[[11]](#footnote-11) Dichos encuentros están protegidos en virtud del artículo 21, ya sean estacionarios como los piquetes o móviles como las procesiones o las marchas. Pueden celebrarse al aire libre o en el interior.

7. En muchos casos, las reuniones pacíficas no persiguen ideas u objetivos controvertidos y ocasionan poca o ninguna perturbación. Por ejemplo, el objetivo podría ser la conmemoración de un día nacional o celebrar el resultado de un acontecimiento deportivo. Sin embargo, en ocasiones, las reuniones pacíficas se usan con el fin de reivindicar ideas u objetivos que son de alguna manera contenciosos y su grado o índole pueden provocar, por ejemplo, perturbaciones en la circulación del tráfico y de los peatones o de la actividad económica. Puede que el fin sea tener tales consecuencias, sin poner necesariamente en tela de juicio la protección de la que dichas reuniones deberían gozar. Dichas reuniones deben gestionarse en el marco de los derechos humanos, en la medida en la que estos acontecimientos puedan crear riesgos de seguridad o de otra índole.

8. El reconocimiento del derecho de reunión pacífica impone la correspondiente obligación a los Estados partes de respetar y asegurar el ejercicio del derecho.[[12]](#footnote-12) Ello requiere que los Estados permitan que tales reuniones se celebren sin injerencias injustificadas y que, siempre que se requiera, se facilite el ejercicio del derecho y se proteja a los participantes. El derecho de reunión pacífica no es absoluto, pero debe limitarse toda restricción. Existen, en efecto, límites a los límites que se pueden imponer.

9. La plena protección del derecho de reunión pacífica solo es posible si se protegen también los demás derechos vinculados a la libertad política, a menudo superpuestos, sobre todo la libertad de expresión o también la libertad de asociación y de participación política. [[13]](#footnote-13) La protección del derecho de reunión pacífica en muchos casos depende también de la realización de un amplio abanico de derechos como el derecho a la no discriminación, la libre circulación, la privacidad, la religión, el derecho a no ser sometido a tratos crueles, inhumanos o degradantes ni a la detención arbitraria y el derecho a la vida.

10. Cuando las reuniones no entren en el ámbito de "reuniones pacíficas", por ejemplo si se vuelven violentas, ya no están protegidas por el artículo 21, pero las personas involucradas conservan el resto de derechos en virtud del Pacto, incluyendo los enumerados anteriormente, con sujeción a las restricciones aplicables.

11. La forma de celebrar reuniones públicas cambia con el tiempo, tal y como ocurre con el contexto. Esto, a su vez, puede afectar la forma en la que las autoridades abordan el derecho. Las tecnologías emergentes, por ejemplo, presentan nuevos espacios y oportunidades, así como retos para el ejercicio del derecho de reunión pacífica. Las tecnologías de la comunicación a menudo no solo desempeñan un papel fundamental en la organización y el control, sino también en la obstaculización de las reuniones. Las tecnologías de vigilancia pueden utilizarse para detectar amenazas de violencia y proteger así al público, pero también podrían infringir el derecho a la privacidad y otros derechos de los participantes y transeúntes. Existe una gama de armas menos mortíferas como los sistemas de armas de control remoto que se usan en la vigilancia de las reuniones y que pueden restringir o aumentar la fuerza empleada durante las reuniones. Además, cada vez son más los espacios públicos de propiedad privada. Este tipo de consideraciones deben contribuir en el entendimiento contemporáneo del marco jurídico que se requiere para dar pleno efecto al artículo 21.

**2. Alcance del derecho de reunión pacífica**

12. Determinar si el derecho de una persona de reunirse de forma pacífica está amparado por el artículo 21, como sucede con otros derechos, conlleva un proceso en dos etapas. En primer lugar, se debe determinar si la conducta en cuestión entra dentro del *alcance* de protección que recoge el derecho. Por lo tanto, se debe determinar si la conducta equivale a la participación en una "reunión pacífica" tal y como se emplea el término en el artículo. En segundo lugar, se debe determinar si se aplican o no *restricciones* legítimas al ejercicio del derecho en ese contexto.

13. Para ser calificada de "reunión" debe darse un encuentro de personas con el propósito de expresarse de forma colectiva. Las reuniones pueden celebrarse en una propiedad de dominio público o privado [siempre que la propiedad sea accesible al público].

14. El propósito de expresión común de los participantes de una reunión pacífica puede consistir, por ejemplo, en transmitir una posición colectiva sobre una cuestión en particular. También puede consistir en la afirmación de la solidaridad o la identidad del grupo. Además, aparte de tales propósitos de expresión, las reuniones también pueden servir a otros objetivos y estar aún amparadas por el artículo 21. Si bien las reuniones comerciales por lo general no entrarían en el ámbito de lo amparado por el artículo 21, están protegidas siempre que tengan un propósito de expresión.

15. Si bien la noción de reunión implica la participación de más de una persona en el encuentro,[[14]](#footnote-14) un manifestante en solitario disfruta de protecciones comparables según lo dispuesto en el Pacto, por ejemplo, en virtud del artículo 19. Además, aunque el ejercicio del derecho de reunión pacífica normalmente se entiende como el encuentro físico de personas, también se aplican protecciones de derechos humanos similares a actos de expresión colectiva por medios digitales como, por ejemplo, en línea.[[15]](#footnote-15) Asimismo, el hecho de que las personas pueden comunicarse en línea no debería utilizarse como motivo para restringir las reuniones en persona.

16. 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. Sin embargo, también están protegidas por el artículo 21 las reuniones espontáneas como respuesta directa a los acontecimientos de actualidad que no proporcionan suficiente tiempo de notificación, ya sean coordinadas o no. 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.

17. Una reunión "pacífica" se contrapone a una violenta (o que se considera violenta debido a la incitación a la violencia, a la intención de provocarla o porque la violencia sea inminente). Los términos "pacífica" y "no violenta" se utilizan, por lo tanto, indistintamente en este contexto. Por definición, el derecho a la reunión pacífica no se ejercerá de forma violenta. En este contexto, la "violencia" siempre entraña que los participantes hagan uso de fuerza física que pueda resultar en lesiones o fallecimiento,[[16]](#footnote-16) o daños graves a la propiedad.[[17]](#footnote-17) La mera perturbación de la circulación del tráfico o de los peatones o de las actividades cotidianas no equivale a violencia.

18. Si una reunión es pacífica, el hecho de que los organizadores o participantes no hayan cumplido todos los requisitos jurídicos nacionales relativos a la reunión no excluye por sí mismo a los participantes del ámbito de protección recogido en el artículo 21. En principio, el artículo 21 ampara la desobediencia civil o las campañas de acción directa, siempre que no sean violentas.[[18]](#footnote-18)

19. Se considera reunión violenta aquella que está sesgada de violencia[, generalizada y grave, que a veces recibe el nombre de altercado]. No siempre existe una clara línea divisoria entre las reuniones que son pacíficas y aquellas que son violentas, pero se da la presunción en favor de considerar las reuniones como pacíficas.[[19]](#footnote-19) Además, los actos de violencia aislados cometidos por ciertos participantes no debe en modo alguno atribuirse a otros participantes.[[20]](#footnote-20) Así, hay participantes de una reunión que pueden acogerse al artículo 21, mientras que otros participantes de la misma reunión no.

20. La cuestión de que una reunión pierda el carácter de pacífica debe abordarse con respecto a la violencia que se origina o que se considera que se origina por parte de los participantes. La violencia cometida por las autoridades contra los participantes de una reunión pacífica no convierte la reunión por sí misma en violenta. Lo mismo sucede con la violencia ejercida por miembros del público contra la reunión o por los participantes en las contraasambleas.[[21]](#footnote-21)

21. La conducta de los participantes puede considerarse violenta si, antes o durante el acontecimiento, los participantes incitan a otros al uso [inminente] de fuerza ilegal, si los participantes tienen intenciones violentas y pretenden ejercerlas,[[22]](#footnote-22) o si la violencia es inminente. Los ejemplos aislados en los que este sea el caso, no serán suficientes para censurar toda una reunión de no pacífica, pero si la incitación o la intención de violencia es generalizada, o si los mismos líderes u organizadores de la reunión trasmiten dicho mensaje, la participación en la reunión como tal ya no está protegida en virtud del artículo 21.

22. [*Opción 1*: El ámbito de aplicación del artículo 21 se determina además en el artículo 20 del Pacto, que obliga a los Estados partes a prohibir propaganda en favor de la guerra (art. 20.1)) y la apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación u hostilidad, además de la violencia (art. 20.2)). La participación en reuniones en las que el propósito de expresión esté recogido en el artículo 20 no entra dentro del ámbito de aplicación ni está protegido por el artículo 21. Dichas reuniones deben prohibirse. *La opción 2* consiste en suprimir este párrafo y que se abarque la necesidad de actuar contra la incitación a la discriminación u hostilidades (no violencia, ya que forma parte del ámbito de aplicación) en la sección sobre restricciones que requieren justificación].

23. El hecho de que los participantes lleven objetos que son o puedan ser vistos como armas no es motivo suficiente para considerar que una reunión sea violenta. Esa consideración debe tomarse caso por caso, dependiendo, entre otras consideraciones, de las prácticas culturales locales, de si hay indicadores de intención de violencia y del riesgo de violencia ante la presencia de dichos objetos.

**3. La obligación de los Estados partes en relación al derecho de reunión pacífica**

24. El Pacto impone a los Estados partes la obligación de "respetar y garantizar" todos los derechos del Pacto (artículo 2.1)), de adoptar medidas jurídicas y de otra índole para el logro de dicho propósito (artículo 2.2)) y asegurar la rendición de cuentas y proporcionar recursos efectivos en caso de violación de los derechos del Pacto (artículo 2.3)).[[23]](#footnote-23) Por lo tanto, la obligación de los Estados partes de acuerdo con el derecho de reunión pacífica en virtud del artículo 21 comprende estos diversos elementos. Dado que el derecho de reunión pacífica no es absoluto, la obligación de respetar y asegurar el derecho de reunión pacífica se puede adaptar en consecuencia en algunos casos.

25. Es importante señalar que los Estados deben dejar que los participantes sean quienes determinen el propósito o el contenido de expresión de la reunión. Por lo tanto, el trato que las autoridades den a las reuniones pacíficas y toda restricción impuesta deben ser, en principio, de "contenido neutro".[[24]](#footnote-24) Mientras que el "momento, lugar y forma" de las reuniones puede, bajo ciertas circunstancias, ser objeto de restricciones legítimas en virtud del artículo 21, dada la naturaleza expresiva de las reuniones, los participantes deben poder, en la medida de lo posible, celebrar las reuniones "a la vista y al oído" del público al que desean transmitir el mensaje.[[25]](#footnote-25)

26. La obligación de respetar y garantizar las reuniones pacíficas impone a los Estados tanto deberes fundamentalmente negativos como positivos. Tienen el deber negativo de *no* provocar *injerencias injustificadas* contra los participantes en las reuniones pacíficas. Los Estados están obligados, por ejemplo, a no prohibir, restringir, bloquear o entorpecer las reuniones sin una justificación convincente y a no sancionar a los participantes sin una causa legítima.

27. Asimismo, los Estados partes tienen el deber positivo de *facilitar* la celebración de reuniones pacíficas y hacer posible que los participantes logren los objetivos legítimos. Así, los Estados deben fomentar un entorno propicio para el ejercicio del derecho de reunión pacífica y crear un marco jurídico e institucional dentro del cual tal derecho pueda ejercerse de forma efectiva. En ciertos casos, puede que se requiera una intervención específica por parte de las autoridades. Por ejemplo, puede que tengan que bloquear calles, redirigir el tráfico, ofrecer seguridad o identificar un sitio alternativo donde celebrar la reunión. Cuando sea necesario, los Estados deben también *proteger* a los participantes contra posibles abusos por parte de agentes no estatales, como ante injerencias o violencia cometidas por otros miembros del público, [[26]](#footnote-26)contramanifestantes [y proveedores de seguridad privados].

28. Los Estados no deben tratar las reuniones de forma discriminatoria en base, por ejemplo, a la nacionalidad, raza, etnia, edad, opinión política, religión, credo, condición de minoría, discapacidad, orientación sexual o identidad de género.[[27]](#footnote-27). Debe hacerse un esfuerzo especial para asegurar una protección igual y efectiva del derecho de reunión pacífica de las personas que pertenezcan a grupos que sean o hayan sido objeto de discriminación. [[28]](#footnote-28) Esto incluye el deber de proteger a los participantes de ataques homofóbicos, sexuales o de género.[[29]](#footnote-29)

29. Al tratar con las reuniones, los Estados partes deben tomar medidas cautelares con el fin de evitar violaciones y abusos de los diferentes derechos en juego. Asimismo, la necesidad de tomar dichas medidas cautelares no puede servir como justificación para tomar medidas que violen derechos humanos tales como el derecho a la privacidad.

30. El derecho a la reunión pacífica no exime a los participantes de los desafíos presentados por otros miembros de la sociedad. Los Estados deben respetar y garantizar las contraasambleas como reuniones por derecho propio, evitando asimismo el entorpecimiento indebido de las reuniones a las que se oponen. Las contraasambleas también deben tratarse de forma neutra en cuanto a contenido y se debe permitir su celebración, siempre que sea posible, a la vista y al oído de las reuniones contra las que van dirigidas.

31. La posibilidad de que una reunión pacífica pueda provocar reacciones violentas por parte de algunos miembros del público no constituye en sí misma una razón legítima para prohibir o restringir la reunión. El estado está obligado a tomar todas las medidas [posibles/apropiadas] para proteger a los participantes y permitir, en la medida de lo posible, que la reunión se celebre de manera ininterrumpida.

32. La piedra angular del deber de respetar y garantizar las reuniones pacíficas es un sistema jurídico y de toma de decisiones eficaz y transparente. La legislación nacional debe establecer con claridad los deberes y responsabilidades de todos los funcionarios que participan en la gestión de las reuniones y debe alinearse con las normas internacionales pertinentes. Los Estados deben velar por que se tome conciencia pública sobre lo que establece la legislación con respecto al derecho de reunión, sobre los procedimientos a seguir, si los hubiera, para ejercer el derecho, quiénes son las autoridades responsables, la normativa aplicable a dichos funcionarios y los recursos disponibles en caso de presuntas violaciones de derechos.

33. Asimismo, los Estados partes deben garantizar una supervisión transparente e independiente de todos los organismos involucrados en la gestión de las reuniones pacíficas, incluyendo el acceso oportuno a recursos legales en caso de [supuestas/potenciales] violaciones del derecho.

34. El papel de los periodistas, de los defensores de derechos humanos y de otras personas que participan en la observación, incluida la documentación o la presentación de informes de las reuniones, es de especial importancia y tienen el derecho a la protección en virtud del [artículo 21 del] Pacto.[[30]](#footnote-30) No se les puede prohibir el ejercicio de dichas funciones, tampoco con respecto a los actos de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. El equipo que usan no se debe confiscar o dañar. Incluso si la reunión se declara ilegal o se dispersa, no se elimina el derecho de observarla. Nadie debe ser acosado o penalizado como resultado de asistir a manifestaciones.[[31]](#footnote-31) La observación de reuniones constituye una buena práctica para instituciones nacionales independientes de derechos humanos y organizaciones no gubernamentales.

35. Los Estados partes son los responsables principales de que se cumpla el derecho de reunión pacífica. Sin embargo, cabe esperar que las entidades privadas y la sociedad en general acepten algún grado de perturbación en el caso de que sea necesario para el ejercicio del derecho de reunión pacífica. Las empresas comerciales tienen la responsabilidad de respetar los derechos humanos, incluyendo el derecho de reunión pacífica.[[32]](#footnote-32)

36. Dado que las reuniones pacíficas tienen una función de expresión y que el discurso político disfruta de una protección particular como forma de expresión, se entiende que las reuniones con un mensaje político deben, asimismo, disfrutar de un grado de acogida y protección elevado.[[33]](#footnote-33)

37. El artículo 21 y los derechos conexos no solo protegen las reuniones durante la celebración y el lugar donde se celebran. Las actividades que se desarrollan fuera del ámbito inmediato de la reunión y que son esenciales para otorgar sentido al ejercicio también están cubiertas. Así, las obligaciones de los Estados partes se extienden a actividades como que los participantes u organizadores difundan información sobre un acontecimiento próximo,[[34]](#footnote-34) que se desplacen hasta él,[[35]](#footnote-35) se comuniquen entre sí antes y durante la reunión, transmitan información sobre la reunión al mundo exterior y que abandonen la reunión posteriormente. Estas actividades pueden, como la reunión en sí misma, estar sujetas a restricciones que también deben interpretarse estrictamente. Por ejemplo, no se puede penalizar la publicidad para una próxima reunión antes de que se notifique la celebración si no se indica con precisión los peligros que se habrían creado con la pronta distribución de la información.[[36]](#footnote-36)

38. En la era digital, muchas de estas actividades relacionadas ocurren en línea o dependen de servicios digitales. Dichas actividades relacionadas también están protegidas en virtud del artículo 21. Los Estados partes, por ejemplo, se abstendrán de bloquear de forma indebida la conectividad a internet en relación con manifestaciones.[[37]](#footnote-37) Lo mismo ocurre con las injerencias u obstaculizaciones de la conectividad en objetivos geoespecíficos o específicas de la tecnología. Los Estados partes deben asegurar que la autorregulación de los proveedores de servicios de internet no afecta a las reuniones de forma indebida y que las actividades de dichos proveedores no infringen de forma indebida la privacidad o seguridad de los participantes de la reunión. Toda restricción del funcionamiento de los sistemas de difusión de información debe cumplir con las pruebas para la restricción a la libertad de expresión.[[38]](#footnote-38)

39. Si bien todos los organismos del estado tienen la obligación de respetar y garantizar el derecho de reunión pacífica, las decisiones sobre las reuniones normalmente se toman a nivel local. Por lo tanto, es importante disponer de los conocimientos y experiencia necesaria a nivel local.

**4. Restricciones al derecho de reunión pacífica**

40. El derecho de reunión pacífica no es absoluto. Si bien el derecho puede limitarse, se presume que no se restringirá.[[39]](#footnote-39) Incumbe a las autoridades justificar cualquier restricción y[[40]](#footnote-40), cuando no se cumple dicha responsabilidad, se considera una violación del artículo 21.[[41]](#footnote-41) No se permiten las restricciones a menos que se muestre que estén previstas por la ley y que son necesarias y proporcionales a las motivos permisibles para las sanciones enumeradas en el artículo 21 que se examinan más adelante. La imposición de cualesquiera restricciones debería regirse por el objetivo de facilitar el derecho y no de limitarlo de forma innecesaria y desproporcionada.[[42]](#footnote-42) Las restricciones no deben tener por objeto desalentar la participación en reuniones, pudiendo provocar un efecto amedrentador.

41. Cuando se contemple la imposición de restricciones a una reunión, las autoridades deberían considerar, cuando proceda, imponer restricciones intermedias o parciales en lugar de considerar la decisión como una elección entre la no intervención y la prohibición. Además, a menudo es preferible permitir que una reunión se celebre y decidir posteriormente si se deberían tomar medidas relacionadas con las transgresiones durante el evento, en lugar de imponer restricciones previas con el fin de eliminar todo riesgo.[[43]](#footnote-43)

42. En principio, toda restricción en la participación en reuniones pacíficas debe basarse en una evaluación diferenciada o individualizada de la conducta de la persona y de la reunión en cuestión. Se presume que las restricciones generales en la participación en reuniones pacíficas son desproporcionadas.

43. El artículo 21 establece un *marco general* que cualquier restricción al derecho de reunión pacífica debe cumplir, a saber, los requisitos acumulativos de legalidad, necesidad y proporcionalidad y expone un número limitado de motivos en los que pueden basarse las restricciones.

44. En la segunda frase del artículo 21 se dispone que no se podrán imponer restricciones al ejercicio de este derecho que no sean las impuestas de conformidad con la ley. Esto plantea el requisito formal de la *legalidad*, similar al requisito de que las limitaciones deben estar "previstas por la ley" según otros artículos del Pacto. Así, las restricciones deben imponerse por medio de la ley o mediante acciones administrativas de conformidad con la ley. Dichas leyes deben ser lo suficiente precisas para que los miembros de la sociedad puedan decidir cómo regular su conducta y no pueden conferir una discrecionalidad ilimitada o total a los encargados de su ejecución.[[44]](#footnote-44)

45. Además, existen también los requisitos sustantivos interrelacionados de que las restricciones deberán ser tanto necesarias como proporcionadas. El artículo 21 dispone que, en una sociedad democrática, toda restricción debe ser *necesaria*. Con el fin de satisfacer este requisito, se debe establecer que una restricción responde a una necesidad social acuciante vinculada con uno de los motivos permisibles reconocidos en el artículo 21. Toda restricción en el contexto de una sociedad basada en la democracia, el pluralismo político y los derechos humanos se debe considerar imperativa en lugar de ser meramente razonable o conveniente.[[45]](#footnote-45) Además, deben ser también las menos invasivas de las medidas que puedan cumplir la función de protección pertinente. Para determinar si una restricción es necesaria se requiere una evaluación basada en datos objetivos.

46. Asimismo, las restricciones deben mostrarse también *proporcionales*, lo que requiere un [juicio de / una evaluación de] valor, sopesando la índole y el alcance de la injerencia con la razón para injerir.[[46]](#footnote-46) Si los primeros sobrepasan a la última, la restricción es desproporcionada y, por lo tanto, no permisible.

47. La última parte de la segunda frase del artículo 21 establece los motivos legítimos por los que se puede restringir el derecho de reunión pacífica. Consiste en una lista exhaustiva que consta de los siguientes motivos: el interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del *orden público*, la protección de la salud pública, la moral o la protección de los derechos y libertades de los demás.

48. Los "intereses de seguridad nacional" pueden ser motivo de restricciones si dichas restricciones son necesarias para proteger la existencia de la nación, su integridad territorial o su independencia política contra la fuerza o la amenaza de fuerza.[[47]](#footnote-47) Este umbral solo se traspasará de forma excepcional por la reuniones que puedan ser calificadas de "pacíficas". Además, cuando la propia razón del deterioro de la seguridad nacional sea la supresión de los derechos humanos, dicho deterioro no puede usarse para justificar la imposición de nuevas restricciones a dichos derechos, incluyendo el de reunión.[[48]](#footnote-48)

49. Para que se invoque el motivo de "seguridad pública" con el fin de imponer restricciones al derecho de reunión pacífica,[[49]](#footnote-49) se debe determinar que la reunión crea un riesgo significativo e inmediato para la seguridad de las personas (las vidas o la integridad física) o un riesgo similar de daños graves a la propiedad.[[50]](#footnote-50)

50. Por "orden público" se entiende el conjunto de normas que aseguran el funcionamiento de la sociedad o el conjunto de principios fundamentales en los que se basa dicha la sociedad. El respeto de los derechos humanos, incluyendo el derecho de reunión pacífica, es parte del orden público.[[51]](#footnote-51) Los Estados partes no deben basarse en una noción vaga del "orden público" como motivo para justificar restricciones excesivas al derecho de reunión pacífica.[[52]](#footnote-52) En ciertos casos, las reuniones pacíficas son intrínsecamente perturbadoras. "Orden público" y "ley y orden" no son sinónimos y la prohibición del "desorden público" recogida en la legislación nacional no debe usarse para imponer restricciones indebidas a las reuniones pacíficas.

51. El motivo de la "protección de la salud pública" puede que permita que se impongan restricciones de forma excepcional cuando, por ejemplo, hay un brote de una enfermedad infecciosa y los encuentros de multitudes son peligrosos. En caso extremos, esto también puede aplicarse cuando la situación sanitaria durante la reunión suponga un riesgo sanitario sustancial para la sociedad o para los mismos participantes.[[53]](#footnote-53)

52. Las restricciones a las reuniones pacíficas solo deben imponerse con carácter excepcional en aras de "la protección de la moral". En el caso de que se utilice, este motivo no debería emplearse para proteger interpretaciones de la moral estrechas de miras ni deben basarse en principios que emanen exclusivamente de una sola tradición[[54]](#footnote-54) social, filosófica o religiosa y toda restricción tal debe entenderse a la luz de la universalidad de los derechos humanos y del principio de no discriminación.[[55]](#footnote-55) Las restricciones basadas en este motivo no pueden reflejar, por ejemplo, una oposición a las expresiones de orientación sexual.[[56]](#footnote-56)

53. Las restricciones impuestas en una reunión en base a "la protección de los derechos y libertades de los demás" pueden referirse a la protección del Pacto u otros derechos [fundamentales] de aquellos que no participen en la reunión. La protección del derecho a la vida, el derecho a no ser sometido a malos tratos, a la circulación, [los derechos a la propiedad] o el derecho al trabajo pueden, por ejemplo, ser posibles justificaciones de restricciones. Asimismo, dado que las reuniones pueden conllevar por su propia naturaleza un cierto grado de perturbación en la vida cotidiana, tales perturbaciones deben ser atendidas, a menos que impongan una carga desproporcionada, en cuyo caso las autoridades deben estar en condiciones de proporcionar una justificación detallada de cualquier restricción.[[57]](#footnote-57)

54. Aparte del marco general para las restricciones previsto en el artículo 21, como ya se ha señalado, existen otras *consideraciones adicionales* relevantes para las restricciones al derecho de reunión pacífica. Para lograr el derecho de reunión pacífica es fundamental que toda restricción, en principio, sea de contenido neutro y que, por lo tanto, no esté relacionada con el mensaje expresado en la reunión.[[58]](#footnote-58) Un enfoque contrario estaría en contraposición con el objeto mismo de las reuniones pacíficas como herramienta de participación social y política dirigida a que los miembros de la población presenten ideas y establezcan el grado de apoyo del que disponen.

55. Las restricciones a las reuniones pacíficas no deben utilizarse, por lo tanto, ya sea de forma explícita o implícita, para reprimir la expresión de la oposición política a un gobierno, [[59]](#footnote-59) incluyendo llamadas a un cambio de gobierno, de constitución, del sistema político o a la independencia política de parte del país. No deben usarse para prohibir insultos al honor o la dignidad de los funcionarios u organismos del estado[[60]](#footnote-60) o para lograr otros objetivos favorecidos por las autoridades. Además, las restricciones no deben ser discriminatorias.[[61]](#footnote-61)

56. Se deben seguir las normas aplicables a la libertad de expresión al abordar el elemento de expresión de las reuniones pacíficas, también cuando este provoca una reacción hostil. Tal como ocurre con la libertad de expresión, las restricciones a las reuniones pacíficas solo pueden ser en base al mensaje transmitido por los participantes bajo circunstancias estrictamente limitadas.

57. De acuerdo con el artículo 20 del Pacto, las reuniones pacíficas no deben utilizarse para hacer propaganda en favor de la guerra (párrafo 1), ni para hacer apología el odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia (párrafo 2).[[62]](#footnote-62) Deben prohibirse las reuniones que [en su totalidad] entren dentro del ámbito de aplicación del artículo 20. En la medida de lo posible, en dichos casos se deben adoptar medidas contra los autores individuales y no contra toda la reunión en su conjunto.[[63]](#footnote-63)

58. Como regla general, el hecho de que una reunión provoque o pueda provocar una reacción hostil por parte de los miembros del público no justifica la prohibición. Se debe permitir que la reunión continúe y proteger a los participantes.[[64]](#footnote-64) Sin embargo, en el caso excepcional en el que el Estado sea manifiestamente incapaz de proteger a los participantes de tal amenaza, se pueden imponer restricciones a la reunión.

59. Cualquiera de tales restricciones debe ser capaz de soportar un escrutinio estricto. Un riesgo de violencia no especificado o la mera posibilidad de que las autoridades no dispongan de la capacidad de prevenir o neutralizar la violencia que emane de quienes se oponen a la reunión no es suficiente. El Estado debe estar en condiciones de demostrar, en base a una evaluación concreta del riesgo, que no sería capaz de contener la situación, incluso si se aumentara de forma significativa la capacidad de las fuerzas encargadas de hacer cumplir la ley.[[65]](#footnote-65) En dichos casos, se deben considerar alternativas como el aplazamiento o la reubicación antes de recurrir a la prohibición.

60. En general, el uso de banderas, uniformes, letreros y pancartas debe verse como una forma legítima de expresión que no debe restringirse, incluso si dichos símbolos son recordatorios de un pasado doloroso. En casos excepcionales en los que dichos símbolos estén asociados de forma intrínseca y [de forma exclusiva/directa] con [la incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia/actos de violencia o tengan por objeto intimidar a los miembros de la población], pueden justificarse las restricciones.[[66]](#footnote-66) Cuando dichos símbolos se usen como parte de un mensaje más amplio de incitación a la violencia, ello puede llevar a la conclusión de que la reunión no entra dentro del ámbito de las reuniones "pacíficas" amparadas por el artículo 21.

61. La regulación de la "hora, lugar y forma" de las reuniones es, en general, de contenido neutro y si bien existe un cierto margen para las restricciones que regulan estos elementos, le incumbe a las autoridades justificar, caso por caso, cualquier restricción tal en relación con los motivos expuestos anteriormente.[[67]](#footnote-67) En la medida de lo posible, dichas restricciones deben aún permitir que los participantes se reúnan "a la vista y al oído" del público destinatario.[[68]](#footnote-68)

62. Con respecto a las restricciones al *tiempo* de las reuniones, si bien no existen reglas fijas sobre las restricciones en la duración de las reuniones pacíficas, los participantes deben contar con oportunidad suficiente para manifestar sus opiniones de forma eficaz.[[69]](#footnote-69) Por lo general, las reuniones pacíficas son de índole temporal y se debe dejar que finalicen por sí mismas. Además, las reuniones no deben limitarse únicamente por su frecuencia. La duración y la frecuencia de una manifestación puede desempeñar un papel central a la hora de transmitir un mensaje al público receptor. Sin embargo, el efecto acumulativo de las reuniones constantes no debe afectar de forma desproporcionada los derechos de los demás.

63. Las restricciones al momento concreto del día o a la fecha de las reuniones en las que estas pueden o no celebrarse plantean cuestiones sobre la compatibilidad con el Pacto.[[70]](#footnote-70) Asimismo, se debe reconocer que el momento en el que se celebra una reunión puede afectar a su impacto y puede justificar restricciones. Por ejemplo, las reuniones nocturnas en zonas residenciales pueden ocasionar un impacto indebido en las vidas de los vecinos.

64. En cuanto a cualquier restricción al elemento de *lugar*, en principio, las reuniones pacíficas pueden celebrarse en cualquier lugar al cual el público tiene acceso o debiera tener acceso, como plazas y calles. Las restricciones generales al acceso a ciertos lugares como edificios y parques pueden limitar el derecho de reunión en dichos lugares.

65. No se puede relegar a los participantes de reuniones a áreas remotas donde no puedan atraer de forma efectiva la atención de aquellos a quienes se dirigen o del gran público.[[71]](#footnote-71) Como regla general, no se pueden imponer prohibiciones a todas las reuniones en ninguna parte de la capital,[[72]](#footnote-72) en ningún lugar público excepto en un único lugar específico, ya sea en una ciudad[[73]](#footnote-73) o fuera del centro,[[74]](#footnote-74) o prohibiciones en reuniones en "todas las calles de la ciudad".

66. Debe evitarse la designación de los perímetros de lugares como tribunales, parlamentos u otros edificios oficiales como zonas donde no se pueden celebrar reuniones porque se consideran espacios públicos. En la medida en la que reuniones en dichos lugares estén prohibidas, se deben justificar de forma específica y delimitar bien las restricciones.[[75]](#footnote-75)

67. El aumento en la privatización de los espacios públicos pone de manifiesto que los derechos de reunión requieren cierto reconocimiento en la propiedad privada abierta al público.[[76]](#footnote-76) Los intereses de los propietarios privados deben recibir el peso adecuado, pero podrían verse limitados si los participantes no tienen otra forma razonable de transmitir el mensaje al público receptor.[[77]](#footnote-77) Las reuniones que se celebran en una propiedad privada con el consentimiento de los propietarios disfrutan de la misma protección que otras reuniones.

68. En lo que se refiere a restricciones en la *forma* de las reuniones pacíficas, los participantes deberían, en general, poder determinar por sí mismos si quieren usar material como carteles, megáfonos o instrumentos musicales para transmitir el mensaje. Las reuniones pueden conllevar la construcción de estructuras y el montaje de sistemas de sonido para llegar al público, pero dada la índole temporal de las reuniones, deben ser construcciones no permanentes.[[78]](#footnote-78)

69. En general, los Estados partes no deben limitar el número de participantes en las reuniones. Toda restricción tal puede aceptarse únicamente si existe una clara conexión con un motivo legítimo para imponer restricciones, como se establece en el artículo 21, por ejemplo, donde las consideraciones de seguridad pública impongan una capacidad máxima de multitud en un estadio o un puente.[[79]](#footnote-79)

70. Cubrirse la cara durante una reunión o utilizar disfraces como gorros o máscaras puede formar parte del elemento de expresión de una reunión pacífica o servir para evitar represalias, también en el contexto de las nuevas tecnologías de vigilancia y servir para proteger la privacidad. No se debe prohibir a los participantes de una reunión cubrirse la cara cuando no haya evidencia demostrable de violencia inminente por su parte y una causa probable de detención.[[80]](#footnote-80) Como tal, las prohibiciones generales solo pueden justificarse de forma excepcional.

71. La recopilación de información y datos relevantes por parte de las autoridades puede, en ciertas circunstancias, ayudar en la gestión de reuniones, mejorar la rendición pública de cuentas y ser parte de un enfoque proactivo para evitar que se produzcan violaciones y abusos de derechos. Sin embargo, toda compilación de información, incluyendo mediante la vigilancia o la interceptación de comunicaciones y la forma en la que se conserva y se accede a la información debe ajustarse de forma estricta a las normas internacionales, también con respecto al derecho a la privacidad y nunca debe tener por objeto intimidar o acusar a los (posibles) participantes en las reuniones.[[81]](#footnote-81) Dichas prácticas deben ser reguladas por marcos jurídicos nacionales apropiados y accesibles al público, compatibles con la normativa internacional y sujetos al escrutinio de los tribunales.[[82]](#footnote-82)

72. El mero hecho de que las reuniones tengan lugar en público no significa que la privacidad de los participantes no pueda verse infringida, por ejemplo, mediante el reconocimiento facial y otras tecnologías que pueden identificar participantes individuales en una multitud. Lo mismo ocurre con el control de las redes sociales para obtener información sobre los participantes en reuniones pacíficas. Se deben ejercer un escrutinio y supervisión independientes sobre la recolección de información y de datos personales de aquellos que participen en reuniones pacíficas.

73. La libertad de los funcionarios del Estado para participar en las reuniones pacíficas no debe limitarse más de lo necesario por la necesidad de asegurar la confianza del público en su imparcialidad y, en consecuencia, en su habilidad para llevar a cabo las funciones de servicio.[[83]](#footnote-83) Es un interés legítimo del estado velar por que los miembros de las fuerzas de seguridad, en particular, mantengan la confianza del público .

74. Requerir que los participantes sufraguen los gastos de vigilancia, de seguridad,[[84]](#footnote-84) de asistencia médica o de limpieza[[85]](#footnote-85) vinculados a las reuniones pacíficas no es, por lo general, compatible con el artículo 21. Como regla, dichos costes deben sufragarse con fondos públicos y no deben transferirse a los participantes.[[86]](#footnote-86)

75. Los organizadores de reuniones y participantes tienen la obligación de hacer esfuerzos razonables para cumplir con los requisitos legales, pero deben ser considerados responsables [de forma civil o penal], solo por su propia conducta.[[87]](#footnote-87) No se debe imponer como regla general la responsabilidad a los organizadores o a los participantes por los daños causados por otros participantes en una reunión. [[88]](#footnote-88) En el caso de que así fuese, se debe limitar la responsabilidad a lo que podrían haber previsto y prevenido con esfuerzos razonables. Se considera una buena práctica para los organizadores de reuniones designar a oficiales cuando sea necesario, pero no se debe imponer tal obligación.

76. Cuando se imponen sanciones penales o administrativas contra participantes de reuniones pacíficas, dichas sanciones deben ser proporcionales y no pueden aplicarse cuando su conducta esté protegida por el derecho.

77. El recurso a los tribunales competentes en relación con las restricciones debe ser de fácil acceso. La duración de los procedimientos o de la revisión del recurso contra las restricciones a una reunión no debe poner en peligro el ejercicio del derecho.[[89]](#footnote-89) Las garantías procesales del Pacto se aplican en todos esos casos, así como a cuestiones tales como la privación de libertad y la imposición de sanciones, como multas, en relación con la participación en reuniones pacíficas.[[90]](#footnote-90)

78. Los Estados partes no pueden requerir a las personas que se comprometan a no participar en reuniones futuras.[[91]](#footnote-91) De la misma manera, no se puede obligar a nadie a participar en una reunión.[[92]](#footnote-92)

79. Si bien el terrorismo y otros actos de violencia similares deben estar penados, dichos delitos no deben definirse de una forma imprecisa o demasiado amplia que pueda restringir o desalentar la celebración de reuniones pacíficas.[[93]](#footnote-93)

**5. Regímenes de notificación y autorización**

80. Los sistemas de notificación implican que aquellos que tengan la intención de organizar una reunión pacífica deben, en consecuencia, informar a las autoridades por adelantado y proporcionar algunos hechos destacados. Este requerimiento es admisible en la medida en la que sea necesario para ayudar a las autoridades a facilitar el buen desarrollo de las reuniones pacíficas y proteger los derechos de los demás.[[94]](#footnote-94) Al mismo tiempo, este requisito puede ser mal empleado para reprimir las reuniones pacíficas. Como ocurre con otras injerencias al derecho de reunión, se deben justificar los requisitos de notificación en base a los motivos enumerados en el artículo 21.[[95]](#footnote-95) La aplicación de los requisitos de notificación no debe convertirse en un fin en sí mismo.[[96]](#footnote-96) Los procedimientos de notificación no deben ser indebidamente onerosos y deben ser proporcionales a las posibles repercusiones públicas de la reunión en cuestión.

81. El incumplimiento de la obligación de notificación a las autoridades [no debe convertir la participación en la reunión en ilegal y] no debe usarse en sí como base para dispersar la reunión o arrestar a los participantes u organizadores ni para imponer sanciones indebidas como la inculpación por delitos penales.[[97]](#footnote-97) Tampoco absuelve a las autoridades de la obligación, dentro de sus capacidades, de facilitar la celebración de la reunión y proteger a los participantes.

82. En general, las reuniones deben excluirse de los regímenes de notificación cuando se espera un impacto mínimo en otros debido, por ejemplo, a la índole, lugar o tamaño y duración reducidos de la reunión. No se debe requerir notificación en reuniones espontáneas ya que no conceden el tiempo suficiente para facilitar dicha notificación.[[98]](#footnote-98)

83. El periodo mínimo de notificación previa requerida para las reuniones planificadas con antelación puede variar según el contexto particular.[[99]](#footnote-99) No debe ser excesivamente largo, pero debe conceder tiempo suficiente para poder recurrir a los tribunales para impugnar las restricciones si fuera necesario.

84.  Los regímenes de autorización, mediante los que aquellos que desean reunirse deben solicitar la autorización (o el permiso) de las autoridades, socavan la idea de que las reuniones pacíficas son un derecho básico.[[100]](#footnote-100) Cuando persistan dichos requisitos, deben funcionar en la práctica como un sistema de notificación cuya autorización se concede de forma automática en ausencia de razones de peso para lo contrario. Dichos sistemas tampoco deben ser excesivamente burocráticos.[[101]](#footnote-101) Los regímenes de notificación, por su parte, no deben funcionar en la práctica como sistemas de autorización.[[102]](#footnote-102)

**6. Deberes y poderes de los organismos encargados de hacer cumplir la ley**

85. El deber fundamental de todo organismo encargado de hacer cumplir la ley involucrado en la vigilancia de una reunión pacífica es respetar y garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales de los participantes, así como tomar medidas razonables para proteger contra cualquier daño a otros miembros del público, incluyendo periodistas, [[103]](#footnote-103) supervisores y observadores, así como la propiedad pública y privada.[[104]](#footnote-104)

86. En la medida de lo posible, los organismos encargados de hacer cumplir la ley deben obrar con miras a establecer canales de comunicación y diálogo entre las diferentes partes involucradas en las reuniones, antes y durante las mismas, con el fin del garantizar la previsibilidad, reducir tensiones y resolver controversias.[[105]](#footnote-105) Si bien entablar dichos contactos se considera una buena práctica, no puede ser un requisito para los participantes y organizadores.

87. Cuando se requiera la presencia de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, la vigilancia de una reunión debe planearse y llevarse a cabo con el propósito de permitir la celebración de la reunión según lo previsto y con miras a reducir al mínimo la posibilidad de daños a toda persona o a la propiedad.[[106]](#footnote-106) Se debe elaborar un plan para vigilar cada reunión de la que las autoridades hayan recibido la notificación previa o de la que tengan constancia y debido a la cual el orden público pueda verse afectado. El plan debe detallar la instrucción, el equipamiento y el despliegue de todos los funcionarios encargados del cumplimiento de la ley y unidades pertinentes.

88. Los organismos competentes encargados de hacer cumplir la ley deben elaborar planes de contingencia y protocolos de capacitación más genéricos, en particular para la vigilancia de reuniones de las que las autoridades no tengan notificación previa y que puedan afectar el orden público.[[107]](#footnote-107) Esto incluye reuniones y contrarreuniones espontáneas. Deben existir estructuras de mando claras que sustenten la rendición de cuentas, así como protocolos para el registro y la documentación de los acontecimientos, asegurando la identificación de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y notificando todo uso de la fuerza.

89. En el desempeño de sus funciones, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley están obligados, en la medida de lo posible, a utilizar medios no violentos antes de recurrir, cuando sea absolutamente necesario, al uso de la fuerza.[[108]](#footnote-108) En cualquier caso, todo uso de la fuerza debe cumplir con los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, precaución y no discriminación aplicables a los artículos 6 y 7 del Pacto y quienes hagan uso de la fuerza deben rendir cuentas por cada uso.[[109]](#footnote-109)

90. Cuando sea legal y se requiera la detención de ciertos participantes o la dispersión de una reunión, dichas acciones deben cumplir con la legislación internacional y basarse en las disposiciones del derecho nacional con respecto al uso permisible de la fuerza.[[110]](#footnote-110) Los regímenes de jurisdicción interna sobre el uso de la fuerza por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben estar acordes con los requisitos establecidos por el derecho internacional o armonizarse en el caso contrario. La legislación nacional no debe conceder poderes prácticamente ilimitados a los agentes para, por ejemplo, utilizar la "fuerza" o "toda fuerza necesaria" para dispersar reuniones o para "disparar a las piernas". En particular, la legislación nacional no debe permitir el uso de la fuerza de forma arbitraria, excesiva o discriminatoria contra los participantes en una reunión.[[111]](#footnote-111)

91. Solo debe utilizarse el mínimo de fuerza necesaria cuando se requiera para fines legítimos de aplicación de la ley. No se permite seguir recurriendo a la fuerza una vez que haya pasado la necesidad de recurrir al uso de la fuerza, por ejemplo, cuando se ha podido detener de forma segura a una persona violenta.[[112]](#footnote-112) Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no pueden emplear más fuerza de lo razonablemente necesario en las circunstancias para la dispersión de una reunión, la prevención del delito o para efectuar o prestar asistencia en la detención legal de delincuentes o presuntos delincuentes.[[113]](#footnote-113)

92. Siempre que sea posible, solo se debe desplegar para ese fin a aquellos funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que hayan recibido la capacitación para la vigilancia en reuniones.[[114]](#footnote-114) Por regla general, no se debe utilizar a militares para mantener el orden en reuniones.[[115]](#footnote-115) Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley responsables de la vigilancia en reuniones deben estar equipados debidamente, incluso, cuando se requiera, con armas menos mortíferas apropiadas y con un equipo de protección personal adecuado.[[116]](#footnote-116) Los Estados partes deben velar por que todas las armas, incluyendo las menos mortíferas, sean sometidas a controles independientes estrictos y deben evaluar y controlar el impacto que ocasionan en los derechos a la vida y a la integridad corporal, así como al bienestar mental de los afectados.[[117]](#footnote-117)

93. La detención preventiva de determinadas personas con el fin de evitar su participación en las reuniones puede constituir una privación arbitraria de la libertad, que es incompatible con el derecho de reunión pacífica.[[118]](#footnote-118) Solo puede llevarse a cabo en casos excepcionales cuando las autoridades tengan conocimiento efectivo de la intención de los individuos implicados en la creación o incitación de actos de violencia durante una reunión en particular y cuando otras medidas para evitar la violencia sean claramente inadecuadas.[[119]](#footnote-119) Son arbitrarias las prácticas de detenciones indiscriminadas en masa antes, durante o tras una reunión.[[120]](#footnote-120)

94. Las facultades de "interpelación y registro" o "interpelación y cacheo" empleadas con aquellos que participan en reuniones o que van a participar se deben ejercer en base a las pruebas de una amenaza específica. De lo contrario, constituyen una injerencia injustificada al derecho a la privacidad.[[121]](#footnote-121) No deben usarse de forma discriminatoria. No se considera motivo razonable para detener y registrar a una persona el mero hecho de que dicha persona esté vinculada a una reunión pacífica.[[122]](#footnote-122)

95. La contención, a veces denominada "encapsulamiento", en la que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley rodean y cierran a una sección de los manifestantes, solo debe usarse cuando sea necesario y proporcionado con el fin de evitar la violencia durante una reunión. Un objetivo legítimo es el de facilitar el derecho de los participantes no violentos a continuar ejerciendo su derecho de reunión pacífica. A menudo, son preferibles a la contención las medidas necesarias y específicas de cumplimiento de la ley tomadas contra personas específicas. Se debe tomar especial cuidado en contener solo, en la medida de lo posible, a aquellas personas directamente vinculadas a la violencia y limitar la duración de la contención al mínimo necesario. Se viola el derecho de reunión pacífica[[123]](#footnote-123) si se usa la táctica de contención de forma indiscriminada o punitiva y puede violar también otros derechos como el de no ser objeto de una detención arbitraria y la libertad de movimiento.

96. Solo puede dispersarse una reunión en casos excepcionales. Por ejemplo, cuando una reunión deja de ser pacífica o si hay pruebas claras de una amenaza inminente de violencia grave, pero en todos los casos se deben seguir estrictamente las reglas sobre el uso de la fuerza. Cuando una reunión se mantiene pacífica, pero aun así ocasiona un alto nivel de perturbación como el bloqueo prolongado de la circulación, solo puede dispersarse como regla si las perturbaciones son "graves y sostenidas".[[124]](#footnote-124)

97. Se debe evitar la fuerza cuando se tome legalmente una decisión para dispersar una reunión. En las circunstancias en las que no sea posible, solo se debe emplear el mínimo de fuerza necesaria.[[125]](#footnote-125) En la medida de lo posible, toda fuerza utilizada debe dirigirse contra una persona concreta o un grupo específico de participantes de la reunión. Las armas de superficie como los irritantes químicos esparcidos a distancia (gas lacrimógeno) y cañones de agua tienden a tener efectos indiscriminados. Cuando se empleen dichas armas, se deben tomar todos los esfuerzos razonables para limitar riesgos como causar daños a los transeúntes o provocar una estampida. No se debe usar gas lacrimógeno en espacios reducidos.[[126]](#footnote-126)

98. Las armas de fuego no constituyen una herramienta adecuada para la vigilancia en las reuniones.[[127]](#footnote-127) Nunca se deben utilizar armas de fuego simplemente para dispersar una reunión.[[128]](#footnote-128) En aras del derecho internacional, todo empleo de armas de fuego por parte de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley debe limitarse contra personas determinadas en las circunstancias en las que sea estrictamente necesario hacer frente a una amenaza inminente de muerte o de daños graves o, en circunstancias realmente excepcionales, una amenaza grave y directa a la vida .[[129]](#footnote-129) Habida cuenta de la amenaza que dichas armas suponen para la vida, se debe aplicar también este umbral mínimo al disparo de balas de goma o de plástico.[[130]](#footnote-130) Disparar de forma indiscriminada contra una multitud nunca es aceptable. Cuando los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley están preparados para hacer uso de la fuerza o si se considera probable que exista violencia, las autoridades también deben garantizar instalaciones médicas adecuadas.

99. El uso de fuerza innecesaria o desproporcionada puede infringir los artículos 7 y 9 del Pacto y, en casos de fallecimiento, puede violar el artículo 6.[[131]](#footnote-131) En un caso extremo, el uso generalizado o sistemático de fuerza mortífera contra los participantes en las reuniones pacíficas puede constituir un crimen de lesa humanidad.[[132]](#footnote-132)

100. El Estado, en virtud del derecho internacional, es responsable de las acciones y omisiones de sus organismos encargados de hacer cumplir la ley y debe fomentar una cultura de la rendición de cuentas para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley durante las reuniones. Para mejorar la rendición de cuentas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley uniformados siempre deben mostrar una forma de identificación durante las reuniones.[[133]](#footnote-133)

101. Existe la obligación de investigar de forma efectiva, imparcial y oportuna cualquier alegación de uso ilegal de la fuerza por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley durante o en conexión con las reuniones.[[134]](#footnote-134) Tanto la acción o inacción intencional o de negligencia pueden suponer una violación de los derechos humanos. Los organismos encargados de hacer cumplir la ley y los funcionarios deben rendir cuentas por sus acciones y omisiones en virtud del derecho nacional y, cuando proceda, del derecho internacional y se deben proporcionar recursos eficaces a las víctimas.

102. Se debe registrar y reflejar en un informe transparente todo uso de la fuerza por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.[[135]](#footnote-135) En los casos en los que se produzcan lesiones, el informe debe contener información suficiente para determinar si el uso de la fuerza era necesario y proporcionado y exponer los detalles del incidente, incluyendo el contexto, el proceso de toma de decisiones, las medidas tomadas para evitar el uso de la fuerza y reducir la tensión, el tipo y la forma de la fuerza empleada, especificando las armas, las razones para el uso de la fuerza, su eficacia y las consecuencias.[[136]](#footnote-136)

103. Todo despliegue de oficiales de paisano en las reuniones debe ser razonablemente necesario para tales circunstancias y dichos oficiales (u otros agentes estatales) nunca deben incitar a otros participantes a la violencia actuando, por ejemplo, como *agentes provocadores*.[[137]](#footnote-137)

104. El Estado sigue siendo responsable de las acciones de mantenimiento del orden cuando las autoridades emplean proveedores de servicios de seguridad privados para dichas tareas durante una reunión.[[138]](#footnote-138) Esto se suma a la rendición de cuentas por parte de los proveedores de servicios de seguridad privados en virtud del derecho nacional y del internacional, cuando proceda. De conformidad con los estándares del derecho internacional, se obliga a los Estados a regular y controlar las acciones de las empresas de seguridad privadas empleadas durante las reuniones.[[139]](#footnote-139) En cualquier caso, las autoridades deben aclarar en la legislación nacional la índole y las consecuencias de las acciones de los proveedores de servicios de seguridad privados en el mantenimiento del orden y se debe regular estrictamente el uso de fuerza.[[140]](#footnote-140)

105. El uso de dispositivos de grabación por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley durante las reuniones, incluyendo mediante cámaras corporales, puede desempeñar un papel importante a la hora de asegurar la rendición de cuentas. Sin embargo, las autoridades deben disponer de directrices claras y disponibles al público para asegurar que el uso es coherente con la normativa internacional sobre privacidad y no tiene un efecto amedrentador en la participación en las reuniones.[[141]](#footnote-141)

106. El estado es plenamente responsable de todos los sistemas de armas de control remoto que use durante una reunión. Dichos métodos de ejecución de fuerza pueden aumentar las tensiones y solo deben usarse con gran cautela. Los sistemas de armas plenamente autónomos mediante los que fuerza mortífera o menos mortífera puede usarse contra los participantes de una reunión sin una intervención humana significativa, una vez que se haya desplegado un sistema, no se deberán emplear nunca para el mantenimiento del orden durante una reunión.[[142]](#footnote-142)

**7. Reuniones durante los estados de emergencia y conflictos armados**

107. En el artículo 4.2) del Pacto, el derecho de reunión pacífica no se enumera como derecho que no puede suspenderse, pero no se pueden suspender algunos de los derechos que pueden ser aplicables a las reuniones, como los previstos en los artículos 6, 7 y 18. Si los Estados se apartan del Pacto, por ejemplo, en respuesta a una manifestación masiva que incluya actos de violencia, deben poder justificar no solo que dicha situación constituye una amenaza a la vida de la nación, sino también que todas las medidas que suspenden la aplicación de las disposiciones del Pacto son estrictamente necesarias según las exigencias de la situación.[[143]](#footnote-143)

108. El derecho de reunión pacífica, si no se suspende, se mantiene durante los estados de emergencia. En general, en dichos casos la posibilidad de restringir el derecho de reunión pacífica es suficiente y no se justificaría la suspensión de las disposiciones en cuestión debido a las exigencias de la situación.[[144]](#footnote-144)

109. Las reuniones de carácter civil siguen rigiéndose por las normas de aplicación de la ley en vigor durante las situaciones de conflicto armado, aun cuando en ellas se produzcan actos de violencia que no entrañen la participación directa en las hostilidades.[[145]](#footnote-145) En todas las decisiones, la seguridad y la protección de los participantes de la reunión y del público en general deben ser una consideración primordial.

110. Los civiles que participen en una reunión durante un conflicto armado no están protegidos contra ataques de fuerza mortífera durante dicho tiempo al participar directamente en hostilidades, tal como se entiende dicho término con arreglo al derecho internacional humanitario y en la medida en la que no están protegidos de otro modo contra ataques por el derecho internacional.[[146]](#footnote-146) Todo uso de la fuerza está sujeto a la precaución, distinción, proporcionalidad y necesidad militar.

**8. Relaciones entre el artículo 21 y otras disposiciones del Pacto y otros regímenes jurídicos**

111. La plena protección del derecho de reunión pacífica depende de la protección de una serie de derechos. Se pueden comprometer el derecho a la vida (art, 6)[[147]](#footnote-147) y el derecho a no ser sometido a tratos crueles, inhumanos o degradantes (art. 7)[[148]](#footnote-148) si los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley hacen un uso excesivo de la fuerza. Las restricciones a la capacidad de las personas para viajar con el fin de participar en reuniones, incluyendo viajar al extranjero (art. 12.2)) y participar en marchas y otras reuniones itinerantes puede violar la libertad de movimiento (art. 12.1)). Las decisiones que restringen el ejercicio del derecho de reunión están sujetas a la protección del derecho a un juicio justo (art. 14.1)).[[149]](#footnote-149)

112. La vigilancia de aquellos implicados en las reuniones y otras actividades de recopilación de datos pueden violar el derecho a la privacidad (art. 17). Las reuniones religiosas también pueden estar protegidas conforme a la libertad de manifestar la propia religión o creencias (art. 18).[[150]](#footnote-150) La libertad de reunión es más que una manifestación de la libertad de expresión (art. 19.2)),[[151]](#footnote-151) pero contiene un elemento de expresión y la justificación para el reconocimiento de ambos derechos y las restricciones aceptables se superponen en numerosos ámbitos. La libertad de información (art. 19.2)) implica la capacidad del público de estar en conocimiento del marco jurídico y administrativo según el cual participan en las reuniones y que les permite responsabilizar a los funcionarios públicos de sus actos. La libertad de asociación (art. 22) también protege la acción colectiva, de forma que las restricciones a este derecho a menudo afectan la libertad de reunión. De la misma forma que la libertad de expresión, el derecho a la participación política (art. 25) está estrechamente vinculado a la celebración de reuniones pacíficas.[[152]](#footnote-152) El derecho a la no discriminación protege a los participantes contra prácticas discriminatorias en el contexto de las reuniones (art. 26).

113. Al mismo tiempo, los participantes de reuniones pacíficas no deben infringir los derechos de los demás. Esto puede incluir, por ejemplo, la libertad de circulación (art. 12.1)). Puede que las reuniones reclamen derechos socioeconómicos como el derecho a la salud o a la educación en instalaciones como hospitales y centros educativos o próximas a ellas.

114. [El derecho de reunión pacífica se ejerce a veces con el objetivo de alcanzar el logro de otros derechos humanos fundamentales, así como otras normas y principios del derecho internacional. En dichos casos, el deber de respetar y garantizar el derecho de reunión pacífica tiene su fundamento jurídico en el valor intrínseco del derecho, pero también en la importancia de otros derechos, normas y principios cuyo logro promueve.]

1. \* Proyecto según lo adoptado en primera lectura en la 127º sesión (14 de octubre a 8 de noviembre de 2019). [↑](#footnote-ref-1)
2. Véase, p. ej. la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 20.1)), el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Convenio Europeo de Derechos Humanos) (art. 11), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 15), la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (art. 11) y la Carta Árabe de Derechos Humanos (art. 28). [↑](#footnote-ref-2)
3. Véanse, p. ej., *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly* de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), (Varsovia, Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE, 2010), *Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa* (2017) y *Guidelines for the Policing of Assemblies by Law Enforcement Officials in Africa* (2017) de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). [↑](#footnote-ref-3)
4. Un total de 180 de 193 Estados miembros de Naciones Unidas reconocen el derecho de reunión pacífica en sus respectivas constituciones. Para ver una muestra de los diferentes regímenes jurídicos nacionales sobre el derecho de reunión pacífica, véase www.rightofassembly.info. [↑](#footnote-ref-4)
5. En *Kivenmaa c. Finlandia* (CCPR/C/50/D/412/1990), párr. 7.6, el Comité describió una reunión pública como el "encuentro de más de una persona en un espacio público al que, aparte de los invitados, otros también tienen acceso". (Véase, sin embargo, la opinión discrepante en el anexo, párr. 2.5, que cuestiona la aplicación de esta definición a los hechos del caso). Posteriormente, el Comité ha hecho hincapié en el elemento expresivo del ejercicio del derecho. Véase, p. ej., *Sekerko c. Belarús* (CCPR/C/109/D/1851/2008), párr. 9.3 y *Poplavny c. Belarús* (CCPR/C/118/D/2139/2012), párr. 8.5. Sobre el requisito de espacio público, véase *Popova c. la Federación de Rusia* (CCPR/C/122/D/2217/2012), párr. 7.3. De acuerdo con *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly* de la OSCE, una reunión entraña "la presencia intencional y temporal de varias personas en un espacio público con un propósito de expresión común" (párr. 1.2). En *Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa* de la CADHP se describe reunión como "un acto de encuentro intencional, en privado o en público, con fines de expresión y por un período prolongado" (párr. 3). [↑](#footnote-ref-5)
6. Cf. la Observación general núm. 31 (2004) sobre la índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados partes del Pacto, párr. 9. [↑](#footnote-ref-6)
7. Convención sobre los Derechos del Niño, art. 15 y Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño, art. 8. [↑](#footnote-ref-7)
8. Observación general núm. 15 (1986) sobre la situación de los extranjeros con respecto al Pacto, párr. 1 a 2 y CCPR/C/KWT/CO/3, párr. 42. [↑](#footnote-ref-8)
9. CCPR/C/DOM/CO/6, párr. 32. [↑](#footnote-ref-9)
10. CCPR/C/NPL/CO/2, párr. 14. [↑](#footnote-ref-10)
11. Durante la redacción del artículo 21 del Pacto, no se incluyeron ejemplos específicos de reuniones pacíficas con el fin de mantener abierta la formulación del derecho. Marc J. Bossuyt, *Guide to the “travaux préparatoires” of the International Covenant on Civil and Political Rights* (Dordrecht, Países Bajos, Martinus Nijhoff Publishers, 1987), pág. 414. Véase también la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Navalny c. la Federación de Rusia*, (demanda núm. 29580/12), de 15 de noviembre de 2018, párr. 98. [↑](#footnote-ref-11)
12. Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Primov y otros c. la Federación de Rusia*, (demanda núm. 17391/06), de 12 de junio de 2014, párrs. 118 a 119. [↑](#footnote-ref-12)
13. Cf. A/HRC/39/28, párr. 14. [↑](#footnote-ref-13)
14. *Coleman c. Australia* (CCPR/C/87/D/1157/2003), párr. 6.4. [↑](#footnote-ref-14)
15. A/HRC/41/41. [↑](#footnote-ref-15)
16. Para consultar la definición de violencia de la OMS, véase el Informe Mundial de la OMS sobre la Violencia y la Salud, WHO/EHA/SPI.POA.2. [↑](#footnote-ref-16)
17. OSCE, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, párr. 26 a 27. [↑](#footnote-ref-17)
18. Según la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en *Frumkin c. la Federación de Rusia* (demanda núm. 74568/12), de 5 de enero de 2016, párr. 97: "Es importante que las autoridades... muestren un cierto grado de tolerancia ante las reuniones pacíficas, incluso las ilegales, para no privar de toda sustancia la libertad de reunión...". [↑](#footnote-ref-18)
19. Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Lashmankin y otros c. la Federación de Rusia* (demanda núm. 57818/09 y otras 14), de 7 de febrero de 2017, párrs. 402 a 403. [↑](#footnote-ref-19)
20. Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Frumkin c. la Federación de Rusia*, párr. 99. [↑](#footnote-ref-20)
21. Sin embargo, véanse más abajo los párrafos 58 y 59 con información relativa a las restricciones en dichas reuniones. [↑](#footnote-ref-21)
22. Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Lashmankin y otros c. la Federación de Rusia*, párr. 402. [↑](#footnote-ref-22)
23. Observación general núm. 31 (2004) sobre la índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados partes del Pacto. [↑](#footnote-ref-23)
24. OSCE, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, párr. 3.3. [↑](#footnote-ref-24)
25. OSCE, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly,* párr. 3.5. [↑](#footnote-ref-25)
26. *Alekseev c. la Federación de Rusia* (CCPR/C/109/D/1873/2009), párr. 9.6. Véase también la sentencia *Plataforma “Ärzte für das Leben” c. Austria* del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, (demanda núm. 10126/82), de 21 de junio 1988, párr. 25. [↑](#footnote-ref-26)
27. CCPR/C/GEO/CO/4, párr. 8, CCPR/C/MNG/CO/6, párr. 11 y A/HRC/31/66, párrs. 15 a 16. [↑](#footnote-ref-27)
28. A/HRC/31/66, párr. 16. [↑](#footnote-ref-28)
29. CCPR/C/CHL/CO/6, párr. 19. Véase también *Fedotova c. la Federación de Rusia* (CCPR/C/106/D/1932/2010), párr. 10.4. [↑](#footnote-ref-29)
30. *Pranevich c. Belarús* (CCPR/C/124/D/2251/2013), párrs. 6.3 y 6.4 y *Zhagiparov c. Kazajstán* CCPR/C/124/D/2441/2014, párrs. 13.2 a 13.5. [↑](#footnote-ref-30)
31. CCPR/C/MRT/CO/1, párr. 22. Véase también la resolución 66/164 de la Asamblea General, párr. 6. [↑](#footnote-ref-31)
32. Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos, A/HRC/17/31, anexo. [↑](#footnote-ref-32)
33. Observación general núm. 34 (2011) sobre las libertades de opinión y de expresión, párrs. 34, 37 a 38   
    y 42 a 43. Véase también CCPR/C/LAO/CO/1, párr. 33. [↑](#footnote-ref-33)
34. *Tulzhenkova c. Belarús* (CCPR/C/103/D/1838/2008), párr. 9.3. [↑](#footnote-ref-34)
35. *Evrezov y otros c. Belarús* (CCPR/C/112/D/1999/2010 y Corr. 1), párr. 8.5. [↑](#footnote-ref-35)
36. *Tulzhenkova c. Belarús*, parr. 9.3. [↑](#footnote-ref-36)
37. CCPR/C/CMR/CO/5, párr. 41. [↑](#footnote-ref-37)
38. Observación general núm. 34, párr. 34. [↑](#footnote-ref-38)
39. OSCE *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, párr. 2.1. [↑](#footnote-ref-39)
40. *Gryb c. Belarús* (CCPR/C/108/D/1316/2004), párr. 13.4. [↑](#footnote-ref-40)
41. *Chebotareva c. la Federación de Rusia* (CCPR/C/104/D/1866/2009), párr. 9.3. [↑](#footnote-ref-41)
42. *Turchenyak y otros c. Belarús* (CCPR/C/108/D/1948/2010 y Corr. 1), párr. 7.4. [↑](#footnote-ref-42)
43. OSCE, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, párr. 109. [↑](#footnote-ref-43)
44. *Nepomnyashchiy c. la Federación de Rusia* (CCPR/C/123/D/2318/2013), párr. 7.7 y Observación general núm. 34, párr. 25. [↑](#footnote-ref-44)
45. Tibunal Europeo de Derechos Humanos, *Chassagnou y otros c. Francia* (demandas núms. 25088/94, 28331/95 y 28443/95), sentencia de 29 de abril de 1999, párr. 113 y Observación general núm. 34, párr. 34. [↑](#footnote-ref-45)
46. *Toregozhina c. Kazajstán* (CCPR/C/112/D/2137/2012), párr. 7.4 y OSCE, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, párr. 39. [↑](#footnote-ref-46)
47. Principios de Siracusa sobre las disposiciones de limitación y derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (E/CN.4/1985/4, annex), párr. 29. [↑](#footnote-ref-47)
48. Ibíd., párr. 32. [↑](#footnote-ref-48)
49. Véase CCPR/C/MKD/CO/3, párr. 19 y *Alekseev c. la Federación de Rusia*, párr. 9.5. [↑](#footnote-ref-49)
50. Principios de Siracusa, párr. 33. [↑](#footnote-ref-50)
51. Principios de Siracusa, párr. 22. [↑](#footnote-ref-51)
52. CCPR/C/KAZ/CO/1, párr. 26; CCPR/C/DZA/CO/4, párr. 45. [↑](#footnote-ref-52)
53. Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Cisse c. Francia*, (demanda núm. 51346/99), sentencia de 9 de abril de 2002. [↑](#footnote-ref-53)
54. Observación general núm. 22 (1993) sobre el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, párr. 8. [↑](#footnote-ref-54)
55. Observación general núm. 34, párr. 32. [↑](#footnote-ref-55)
56. *Fedotova c. la Federación de Rusia* (CCPR/C/106/D/1932/2010), párrs. 10.5 a 10.6 y *Alekseev c. la Federación de Rusia*, párr. 9.6. [↑](#footnote-ref-56)
57. *Stambrovsky c. Belarús* (CCPR/C/112/D/1987/2010), párr. 7.6 y *Pugach c. Belarús* (CCPR/C/114/D/1984/2010), párr. 7.8. [↑](#footnote-ref-57)
58. *Alekseev c. la Federación de Rusia*, párr. 9.6. [↑](#footnote-ref-58)
59. CCPR/C/MDG/CO/4, párr. 51. [↑](#footnote-ref-59)
60. CCPR/C/79/Add. 86, párr. 18. [↑](#footnote-ref-60)
61. Véase párr. 28 más arriba. [↑](#footnote-ref-61)
62. Artículo 20.1) y 20.2). [↑](#footnote-ref-62)
63. Cualquier restricción con arreglo al artículo 20.2) debe justificarse en función de los requisitos para las restricciones con arreglo a los artículos 19 o 21. Véase la Observación general núm. 34, párrs. 50 a 52 y el artículo 4 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de discriminación racial y Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Recomendación general núm. 35 (2013) sobre la lucha contra las incitaciones al odio. Véase también la prueba del umbral de la incitación al odio en el Plan de acción de Rabat (2012), A/HRC/22/17/Add.4, apéndice, párr. 29, así como la Declaración de Beirut y sus 18 compromisos sobre la "Fé religiosa para los derechos humanos" (A/HRC/40/58, anexos I y II). [↑](#footnote-ref-63)
64. *Alekseev c. la Federación de Rusia*, párr. 9.6 [↑](#footnote-ref-64)
65. *Alekseev c. la Federación de Rusia*, párr. 9.6. [↑](#footnote-ref-65)
66. OSCE, *Guidelines on*  *Freedom of Peaceful Assembly* , párr. 97. Véase también la decisión del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Osmani y otros c. la ex República Yugoslava de Macedonia* (demanda núm. 50841/99), de 11 de octubre de 2001 y la sentencia *Fáber c. Hungría* (demanda núm. 40721/08), de 24 de octubre de 2012, párrs. 56 a 58, en la que la Corte esbozó un umbral de intimidación. [↑](#footnote-ref-66)
67. OSCE, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, párr. 99 a 100. [↑](#footnote-ref-67)
68. *Turchenyak y otros c. Belarús*, párr. 7.4. [↑](#footnote-ref-68)
69. Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Éva Molnár c. Hungría* (demanda núm. 10346/05), de 7 de octubre de 2008, párr. 42. [↑](#footnote-ref-69)
70. CCPR/C/KOR/CO/4, párr. 52. [↑](#footnote-ref-70)
71. Ibíd., CCPR/C/KAZ/CO/1, párr. 26. [↑](#footnote-ref-71)
72. CCPR/C/DZA/CO/4, párr. 45. [↑](#footnote-ref-72)
73. *Turchenyak et al. c. Belarús*, párr. 7.5. [↑](#footnote-ref-73)
74. *Sudalenko c. Belarús* (CCPR/C/113/D/1992/2010), párr. 8.5. [↑](#footnote-ref-74)
75. Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Yilmaz Yildiz y otros c. Turquía* (demanda núm. 4524/06), de 14 de octubre de 2014, párr. 43. [↑](#footnote-ref-75)
76. Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Annenkov y otros c. la Federación de Rusia* (demanda núm. 31475/10), de 25 de julio de 2017, párr. 122 y Tribunal Supremo de los Estados Unidos, *Marsh c. Alabama* (*Informe de los Estados Unidos*, vol. 326, núm. 501, 1946), pág. 2. [↑](#footnote-ref-76)
77. Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Appleby y otros c. el Reino Unido* (demanda núm. 44306/98), de 6 de mayo de 2003, párr. 47. En el caso *Giménez c. Paraguay* (CCPR/C/123/D/2372/2014), párr. 8.5, el Comité consideró que una restricción de dos años a la participación en reuniones tras la ocupación de una propiedad privada era excesiva. [↑](#footnote-ref-77)
78. Véase el párr. 60 sobre el uso de símbolos como forma de expresión. Véase también *Frumkin c. la Federación de Rusia*, párr. 107. [↑](#footnote-ref-78)
79. CPR/C/THA/CO/2/1, párr. 39. [↑](#footnote-ref-79)
80. Cf. OSCE, *Guidelines on Peaceful Assembly*, párr. 98 y CADHP, *Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa*, párr. 81. [↑](#footnote-ref-80)
81. A/HRC/31/66, párr. 73. [↑](#footnote-ref-81)
82. CCPR/C/KOR/CO/4, párrs. 42 a 43. [↑](#footnote-ref-82)
83. OSCE, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, párr. 60. [↑](#footnote-ref-83)
84. CCPR/C/CHE/CO/4, párr. 48. [↑](#footnote-ref-84)
85. *Poliakov c. Belarús* (CCPR/C/111/D/2030/2011), párrs. 8.2 a 8.3. [↑](#footnote-ref-85)
86. ACHPR, *Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa*, párr. 102.b). [↑](#footnote-ref-86)
87. A/HRC/31/66, párr. 26. [↑](#footnote-ref-87)
88. OSCE, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, párr. 197. Compárese el caso del Tribunal Constitucional de Sudáfrica,  *Sindicato Sudafricano de Trabajadores del Transporte y Actividades Afines y otros c. Garvas y otros* (CCT 112/11) [2012] ZACC 13. [↑](#footnote-ref-88)
89. CCPR/C/POL/CO/6, párr. 23. [↑](#footnote-ref-89)
90. *E.V. c. Belarús* (CCPR/C/112/D/1989/2010), párr. 6.6. [↑](#footnote-ref-90)
91. CCPR/C/KHM/CO/2, párr. 22 y CCPR/C/JOR/CO/5, párr. 32. [↑](#footnote-ref-91)
92. CCPR/C/TKM/CO/2, párr. 44. [↑](#footnote-ref-92)
93. CCPR/C/SWZ/CO/1, párr. 36 y CCPR/C/BHR/CO/1, párr. 29. Véase también A/HRC/40/52. [↑](#footnote-ref-93)
94. *Kivenmaa c. Finlandia*, párr. 9.2. Véanse también CADHP, *Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa*, párr. 72. [↑](#footnote-ref-94)
95. Ibíd. Véase también *Sekerko c. Belarús*, párr. 9.4. [↑](#footnote-ref-95)
96. *Popova c. la Federación de Rusia*, párr. 7.5. [↑](#footnote-ref-96)
97. En el caso de imponer sanciones administrativas por el incumplimiento de la obligación de notificación, estas deben ser justificadas por las autoridades. Véase, por ejemplo, *Popova c. la Federación de Rusia*, párr. 7.4, 7.5. Véase también A/HRC/31/66, párr. 23. [↑](#footnote-ref-97)
98. *Popova c. la Federación de Rusia*, párr. 7.5. Véase también Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Éva Molnár c. Hungría*, párr. 38. [↑](#footnote-ref-98)
99. CCPR/CO/83/KEN, párr. 23, CCPR/C/CHE/CO/4, párr. 48 y CCPR/C/DZA/CO/4, párr. 45. [↑](#footnote-ref-99)
100. CCPR/C/MAR/CO/6, párr. 45, CCPR/C/GMB/CO/2, párr. 41 y CADHP, *Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa*, párr. 71. [↑](#footnote-ref-100)
101. *Poliakov c. Belarús*, párr. 8.3. [↑](#footnote-ref-101)
102. CCPR/C/JOR/CO/5, párr. 32. [↑](#footnote-ref-102)
103. CCPR/C/AGO/CO/1, párr. 21, CCPR/C/GEO/CO/4, párr. 12 y CCPR/C/KOR/CO/4, párr. 52. [↑](#footnote-ref-103)
104. A/HRC/31/66, párr. 41. [↑](#footnote-ref-104)
105. Ibíd., párr. 38. [↑](#footnote-ref-105)
106. Resolución 38/11 del Consejo de Derechos humanos, párrafo diez del preámbulo; A/HRC/26/36, párr. 51. [↑](#footnote-ref-106)
107. A/HRC/31/66, párr. 37. [↑](#footnote-ref-107)
108. Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios encargados de Hacer Cumplir la Ley, principio 4. [↑](#footnote-ref-108)
109. Observación general núm. 36 (2018) sobre el derecho a la vida,  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 . [↑](#footnote-ref-109)
110. CCPR/C/MDV/CO/1, párr. 23. [↑](#footnote-ref-110)
111. CCPR/C/MAR/CO/6, párrs. 45 a 46, CCPR/C/BHR/CO/1, párr. 55. Para una exposición de legislación nacional sobre el uso de la fuerza, véase www.policinglaw.info. [↑](#footnote-ref-111)
112. Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, art. 3. [↑](#footnote-ref-112)
113. Ibíd. comentario al artículo 3. [↑](#footnote-ref-113)
114. CCPR/C/KHM/CO/2, párr. 12, CCPR/C/GRC/CO/2, párr. 42 y CCPR/C/BGR/CO/4, párr. 38. [↑](#footnote-ref-114)
115. CCPR/C/VEN/CO/4, párr. 14 y CADHP, *Guidelines on Policing Assemblies in Africa*, párr. 3.2. [↑](#footnote-ref-115)
116. *United Nations Human Rights Guidance on Less-Lethal Weapons in Law Enforcement* (2019), sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Güleç* *c.* *Turquía* (demanda núm. 21593/93), de 27 de julio de 1998, párr. 71 y Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, principio 2. [↑](#footnote-ref-116)
117. Observación general núm. 36. [↑](#footnote-ref-117)
118. CCPR/C/MKD/CO/3, párr. 19. [↑](#footnote-ref-118)
119. Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *S., V. y A.c.* *Dinamarca*  (demandas núms. 35553/12, 36678/12 y 36711/12), de 22 de octubre de 2018 (Gran sala), párrs. 77 y 127. [↑](#footnote-ref-119)
120. CCPR/C/CAN/CO/6, párr. 15. [↑](#footnote-ref-120)
121. CCPR/C/NOR/CO/7, párrs. 20 a 21, sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Gillan* *y Quinton c.* el *Reino Unido* (demanda núm. 4158/05), de 12 de enero de 2010, párrs. 63 a 65 y 84 a 85. [↑](#footnote-ref-121)
122. A/HRC/31/66, párr. 43. [↑](#footnote-ref-122)
123. Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Austin y otros* c. *el Reino Unido* (demanda núms. 39629/09, 40713/09 y 41008/09), de 15 de marzo de 2012 (Gran sala), párr. 68. [↑](#footnote-ref-123)
124. A/HRC/31/66, párr. 62. [↑](#footnote-ref-124)
125. Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, principio 13 y A/HRC/26/36, párr. 75. [↑](#footnote-ref-125)
126. S/2009/693, anexo, párr. 62 y *United Nations Human Rights Guidance on Less-Lethal Weapons in Law Enforcement*, párr. 7.3.7. [↑](#footnote-ref-126)
127. CADHP, *Guidelines on Policing Assemblies in Africa*, párr. 21.2.4. [↑](#footnote-ref-127)
128. Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, principio 14. [↑](#footnote-ref-128)
129. Ibíd., principios 9 y 14 y Observación general núm. 36. [↑](#footnote-ref-129)
130. *United Nations Human Rights Guidance on Less-Lethal Weapons in Law Enforcement*, párr. 7.5.8. [↑](#footnote-ref-130)
131. CCPR/C/ISR/CO/3, párr. 9, CCPR/C/UZB/CO/3, párr. 8 y *Olmedo* *c.* *Paraguay* (CCPR/C/104/D/1828/2008), párr. 7.5. [↑](#footnote-ref-131)
132. Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, 1998, artículo 7. [↑](#footnote-ref-132)
133. Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Hentschel y Stark* c. *Alemania* (demanda núm 47274/15), de 9 de noviembre de 2017, párr. 91. [↑](#footnote-ref-133)
134. CCPR/C/COD/CO/4, párr. 43 a 44, CCPR/C/BHR/CO/1, párr. 36. Véase también *El* *Protocolo de Minnesota sobre la Investigación de Muertes Potencialmente Ilícitas (2016) (*publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.17.XIV.3). [↑](#footnote-ref-134)
135. *United Nations Human Rights Guidance on Less-Lethal Weapons in Law Enforcement*, párrs. 3.3 y 3.5. [↑](#footnote-ref-135)
136. *United Nations Human Rights Guidance on Less-Lethal Weapons in Law Enforcement*, párrs. 3.4 y 3.5. [↑](#footnote-ref-136)
137. Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Ramanauskas c. Lituania*, de 5 de febrero de 2008, párr. 54. [↑](#footnote-ref-137)
138. Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Masacre de Rochela* *c.* *Colombia*, de 11 de Mayo de 2007, párr. 102. [↑](#footnote-ref-138)
139. *United Nations Human Rights Guidance on Less-Lethal Weapons in Law Enforcement*, párr 3.2 y Observación general núm. 36, párr. 15 [↑](#footnote-ref-139)
140. *United Nations Human Rights Guidance on Less-Lethal Weapons in Law Enforcement*, párr. 3.2. [↑](#footnote-ref-140)
141. CCPR/C/CHN-HKG/CO/3, párr. 10, CCPR/C/CHN-MAC/CO/1, párr. 16. [↑](#footnote-ref-141)
142. A/HRC/31/66, párr. 67. [↑](#footnote-ref-142)
143. Observación general núm. 29 sobre la suspensión de las disposiciones del Pacto durante un estado de emergencia, párr. 5. [↑](#footnote-ref-143)
144. Ibíd. [↑](#footnote-ref-144)
145. Cf. A/HRC/40/CRP.2, resumen y párr. 106. [↑](#footnote-ref-145)
146. Véase Nils Melzer, *Guía para interpretar la noción de participación directa en las hostilidades según el derecho internacional humanitario* (Ginebra, Comité Internacional de la Cruz Roja, 2009), págs 41 a 45. [↑](#footnote-ref-146)
147. *Olmedo c. Paraguay*,párr. 7.5. [↑](#footnote-ref-147)
148. *Benítez* *Gamarra c. Paraguay* (CCPR/C/104/D/1829/2008), párr. 7.4. [↑](#footnote-ref-148)
149. *Evrezov y otros c. Belarús*, párr. 3.3 y 8.9. [↑](#footnote-ref-149)
150. El artículo 18 no permite restricciones por motivos de "seguridad nacional". Véase la Observación general núm. 22, párr. 8. [↑](#footnote-ref-150)
151. A menudo, el Comité se ha ocupado de casos de conformidad con el artículo 19 sin determinar una violación del artículo 21, por ejemplo, en *Komarovsky c. Belarús* (CCPR/C/109/D/1839/2008), mientras que en otros ha encontrado una violación de ambos artículos 19 y 21, por ejemplo, en *Derzhavtsev c. Belarús* (CCPR/C/115/D/2076/2011). [↑](#footnote-ref-151)
152. *Sudalenko c. Belarús*, párr. 8.6. [↑](#footnote-ref-152)