



Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Distr. general
17 de septiembre de 2020
Español
Original: inglés

Comité de Derechos Humanos

Observación general núm. 37 (2020), relativa al derecho de reunión pacífica (artículo 21)*

I. Introducción

1. El derecho humano fundamental de reunión pacífica permite a las personas expresarse colectivamente y participar en la configuración de sus sociedades. El derecho de reunión pacífica es importante por sí mismo, puesto que protege la capacidad de las personas para ejercer su autonomía individual en solidaridad con los demás. Junto con otros derechos conexos, constituye también el fundamento mismo de un sistema de gobierno participativo basado en la democracia, los derechos humanos, el respeto de la ley y el pluralismo. Las reuniones pacíficas pueden desempeñar un papel fundamental al permitir a los participantes presentar ideas y metas a las que aspirar en la esfera pública y determinar el grado de apoyo u oposición a esas ideas y objetivos. Cuando se utilizan para ventilar quejas, las reuniones pacíficas pueden crear oportunidades para la solución inclusiva, participativa y pacífica de las diferencias.
2. El derecho de reunión pacífica es, además, un valioso instrumento que se puede utilizar y se ha utilizado para reconocer y hacer realidad muchos otros derechos, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales. Es especialmente importante para las personas y los grupos marginados. La falta de respeto y garantía del derecho de reunión pacífica suele ser un indicio de represión.
3. La primera frase del artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dice lo siguiente: “Se reconoce el derecho de reunión pacífica”. El derecho se articula en términos similares en otros instrumentos internacionales y regionales¹, y los órganos de vigilancia han explicado su contenido, por ejemplo, en sus dictámenes, observaciones finales, resoluciones, directrices interpretativas y decisiones judiciales².

* Aprobada por el Comité en su 129º período de sesiones (29 de junio a 24 de julio de 2020).

¹ Por ejemplo, la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 20, párr. 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); y la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (art. 11). La Carta Árabe de Derechos Humanos protege el derecho de los ciudadanos (art. 24). También se pueden encontrar obligaciones específicas relativas a la participación en reuniones pacíficas en la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 15), la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (art. 5 d) ix)) y la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño (art. 8).

² Véanse ejemplos de los mecanismos regionales en Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos y Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, tercera ed. (Varsovia/Estrasburgo, 2019); Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa* (Banjul, 2017) y



Además de estar obligados por el derecho internacional a reconocer el derecho de reunión pacífica, la gran mayoría de los Estados lo reconocen también en sus constituciones nacionales³.

4. El derecho de reunión pacífica protege la reunión no violenta de personas con fines específicos, principalmente expresivos⁴. Es un derecho individual que se ejerce colectivamente⁵. Inherente a este derecho es, por lo tanto, un elemento asociativo.

5. Todos tienen el derecho a reunirse pacíficamente: tanto los ciudadanos como los no ciudadanos. Lo pueden ejercer, por ejemplo, los ciudadanos extranjeros⁶, los migrantes (documentados o indocumentados)⁷, los solicitantes de asilo, los refugiados⁸ y los apátridas.

6. El artículo 21 del Pacto protege las reuniones pacíficas dondequiera que tengan lugar: al aire libre, en el interior y en línea; en espacios públicos y privados; o una combinación de las anteriores. Esas reuniones pueden adoptar muchas formas, incluidas las manifestaciones, las protestas, las reuniones propiamente dichas, las procesiones, los mítines, las sentadas, las vigiliadas a la luz de las velas y los *flashmobs*. Están protegidas en virtud del artículo 21, ya sean estáticas, como los piquetes, o en movimiento, como las procesiones o las marchas.

7. En muchos casos, las reuniones pacíficas no tienen objetivos controvertidos y causan pocos trastornos o ninguno en absoluto. De hecho, el objetivo podría ser, por ejemplo, conmemorar un día nacional o celebrar el resultado de un evento deportivo. Sin embargo, las reuniones pacíficas a veces se pueden utilizar para promover ideas u objetivos polémicos. Su escala o naturaleza puede causar perturbaciones, por ejemplo, a la circulación de vehículos o peatones o la actividad económica⁹. Estas consecuencias, intencionadas o no, no ponen en entredicho la protección de la que gozan esas reuniones. En la medida en que un acontecimiento pueda crear esas perturbaciones o riesgos, estos se deben gestionar en el marco del Pacto.

8. El reconocimiento del derecho de reunión pacífica impone a los Estados partes la obligación correspondiente de respetar y garantizar su ejercicio sin discriminación¹⁰. Ello requiere que los Estados permitan que esas reuniones se celebren sin injerencias injustificadas y faciliten el ejercicio del derecho y protejan a los participantes. En la segunda frase del artículo 21 se establecen los motivos de las posibles restricciones, que deben ser limitadas. Hay, en efecto, límites sobre las restricciones que se pueden imponer.

9. La plena protección del derecho de reunión pacífica solo es posible cuando se protegen otros derechos que a menudo se superponen, como los de libertad de expresión, libertad de asociación y participación política¹¹. La protección del derecho de reunión pacífica suele depender también de la realización de otros derechos civiles y políticos, y económicos, sociales y culturales. Cuando las personas, por su conducta, se colocan fuera del ámbito de protección del artículo 21, por ejemplo porque se comportan de manera

Guidelines for the Policing of Assemblies by Law Enforcement Officials in Africa (Banjul, 2017); y Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Protesta y derechos humanos: estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal (2019).

³ Un total de 184 de los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas reconocen el derecho de reunión pacífica en sus constituciones. Véase www.rightofassembly.info.

⁴ *Kivenmaa c. Finlandia* (CCPR/C/50/D/412/1990), párr. 7.6; *Sekerko c. Belarús* (CCPR/C/109/D/1851/2008), párr. 9.3; y *Poplavny y Sudalenko c. Belarús* (CCPR/C/118/D/2139/2012), párr. 8.5.

⁵ Observación general núm. 31 (2004), relativa a la índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados partes en el Pacto, párr. 9.

⁶ Observación general núm. 15 (1986), relativa a la situación de los extranjeros con arreglo al Pacto, párrs. 1 y 2; y CCPR/C/KWT/CO/3, párr. 42.

⁷ CCPR/C/DOM/CO/6, párr. 32.

⁸ CCPR/C/NPL/CO/2, párr. 14.

⁹ CCPR/C/KOR/Q/4, párr. 26.

¹⁰ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 2, párr. 1.

¹¹ A/HRC/39/28, párr. 14.

violenta, conservan sus demás derechos en virtud del Pacto, con sujeción a las limitaciones y las restricciones aplicables.

10. La manera en que se llevan a cabo las reuniones y su contexto cambian con el tiempo. Ello puede afectar a su vez a la actitud de las autoridades al respecto. Por ejemplo, como las nuevas tecnologías de la comunicación ofrecen la oportunidad de reunirse total o parcialmente en línea y a menudo desempeñan un papel fundamental en la organización, la participación y la vigilancia de las reuniones físicas, la injerencia en esas comunicaciones puede impedir las reuniones. Si bien las tecnologías de vigilancia se pueden utilizar para detectar amenazas de violencia y, por consiguiente, proteger a la población, también pueden atentar contra el derecho a la intimidad y otros derechos de los participantes y los transeúntes y tener un efecto disuasorio. Además, hay más propiedad privada y otras formas de control de los espacios de acceso público y las plataformas de comunicación. Hay que tener en cuenta estas consideraciones para entender el marco jurídico que requiere el artículo 21 en la actualidad.

II. Alcance del derecho de reunión pacífica

11. El proceso para determinar si la participación de una persona en una reunión está protegida o no en virtud del artículo 21 consta de dos etapas. En primer lugar, se debe determinar si la conducta de la persona en cuestión incide en el ámbito de la protección que ofrece el derecho, en el sentido de que constituye una participación en una “reunión pacífica” (como se describe en la presente sección). En caso afirmativo, el Estado debe respetar y garantizar los derechos de los participantes (como se describe en la sección III). En segundo lugar, se debe determinar si las restricciones aplicadas al ejercicio del derecho son legítimas o no en ese contexto (como se describe en la sección IV).

12. La participación en una “reunión” implica organizar una reunión de personas o participar en ella con la intención de expresarse, transmitir una posición sobre una cuestión concreta o intercambiar ideas. La reunión también puede tener por objeto afirmar la solidaridad o la identidad del grupo. Las reuniones pueden tener, además de esos, otros objetivos, como los de entretenimiento, culturales, religiosos o comerciales, y seguir estando protegidas en virtud del artículo 21.

13. Si bien la noción de reunión implica la participación de más de una persona¹², un único manifestante goza de protecciones comparables en virtud del Pacto, por ejemplo, en virtud del artículo 19. Aunque normalmente se entiende que el ejercicio del derecho de reunión pacífica se refiere a la reunión física de personas, la protección del artículo 21 también se extiende a la participación y la organización a distancia de reuniones, por ejemplo en línea¹³.

14. Las reuniones pacíficas se suelen organizar con antelación, lo que da tiempo a los organizadores a notificar a las autoridades para que hagan los preparativos necesarios. Sin embargo, las reuniones espontáneas, que suelen ser respuestas directas a acontecimientos de actualidad, ya sea de manera coordinada o no, están igualmente protegidas en virtud del artículo 21. Las contramanifestaciones se producen cuando una reunión se lleva a cabo para expresar su oposición a otra. Ambas pueden incidir en el ámbito de la protección del artículo 21.

15. Una reunión “pacífica” es lo contrario de una reunión que se caracterice por una violencia generalizada y grave. Por lo tanto, los términos “pacífica” y “no violenta” se utilizan indistintamente en este contexto. El derecho de reunión pacífica, por definición, no se puede ejercer mediante la violencia. En el contexto del artículo 21, la “violencia” suele implicar el uso por los participantes de una fuerza física contra otros que pueda provocar lesiones, la muerte o daños graves a los bienes¹⁴. Los empujones o la interrupción del tráfico de vehículos o peatones o de las actividades diarias no constituye “violencia”.

¹² *Coleman c. Australia* (CCPR/C/87/D/1157/2003), párr. 6.4.

¹³ Véase A/HRC/41/41.

¹⁴ OSCE y Comisión de Venecia, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, párr. 51.

16. Si la conducta de los participantes en una reunión es pacífica, el hecho de que sus organizadores o participantes no hayan cumplido algunos requisitos jurídicos internos al respecto no los sitúa, por sí solo, fuera del ámbito de protección del artículo 21¹⁵. Las campañas de desobediencia civil o acción directa colectiva pueden estar cubiertas por el artículo 21, siempre que no sean violentas¹⁶.

17. No siempre hay una línea divisoria clara entre las reuniones pacíficas y las que no lo son, pero hay una presunción en favor de considerar que las reuniones son pacíficas¹⁷. Además, los actos de violencia aislados de algunos participantes no se deberían atribuir a otros, a los organizadores o a la reunión como tal¹⁸. Por lo tanto, algunos participantes en una reunión pueden estar protegidos por el artículo 21, mientras que otros no.

18. La cuestión de si una reunión es pacífica o no se debe responder con referencia a la violencia causada por los participantes. La violencia contra los participantes en una reunión pacífica por las autoridades o agentes provocadores que actúen en su nombre no hace que la reunión no sea pacífica. Lo mismo se aplica a la violencia por parte de otros ciudadanos contra la reunión o por participantes en contramanifestaciones.

19. La conducta de determinados participantes en una reunión se puede considerar violenta si las autoridades pueden presentar pruebas creíbles de que, antes del acto o durante su celebración, esos participantes están incitando a otros a utilizar la violencia y es probable que esas acciones causen violencia; los participantes tienen intenciones violentas y tienen previsto obrar en consecuencia; o la violencia por su parte es inminente¹⁹. Los casos aislados de tal conducta no bastarán para tachar a toda una reunión de no pacífica, pero cuando esté manifiestamente generalizada, la participación en la reunión como tal ya no estará protegida en virtud del artículo 21.

20. El hecho de que los participantes lleven consigo objetos que son o podrían considerarse armas o equipo de protección, como máscaras antigas o cascos, no es necesariamente suficiente para considerar que la conducta de esos participantes es violenta. Eso se tiene que determinar caso por caso, dependiendo, entre otras consideraciones, de la regulación nacional sobre el porte de armas (especialmente armas de fuego), las prácticas culturales locales, la existencia de pruebas de intención violenta y el riesgo de violencia de la presencia de tales objetos.

III. Obligación de los Estados partes con respecto al derecho de reunión pacífica

21. El Pacto impone a los Estados partes la obligación de “respetar y [...] garantizar” todos los derechos reconocidos en el Pacto (art. 2, párr. 1), adoptar medidas legales y de otro carácter para lograr ese propósito (art. 2, párr. 2) y exigir responsabilidades y proporcionar recursos efectivos en caso de violación de los derechos del Pacto (art. 2, párr. 3)²⁰. Por lo tanto, la obligación de los Estados partes en relación con el derecho de reunión pacífica comprende esos diversos elementos, aunque en algunos casos el derecho se puede restringir según los criterios enumerados en el artículo 21.

22. Los Estados deben dejar que los participantes determinen libremente el propósito o cualquier contenido expresivo de una reunión. Por lo tanto, el enfoque de las autoridades respecto de las reuniones pacíficas y las restricciones que se impongan debe ser, en

¹⁵ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Frumkin v. Russia* (demanda núm. 74568/12), sentencia de 5 de enero de 2016, párr. 97.

¹⁶ CCPR/C/CHN-MAC/CO/1, párr. 16.

¹⁷ A/HRC/31/66, párr. 18.

¹⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco vs. México*, sentencia de 28 de noviembre de 2018, serie C, núm. 371, párr. 175; y Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Frumkin v. Russia*, párr. 99.

¹⁹ Plan de Acción de Rabat sobre la prohibición de la apología del odio nacional, racial o religioso que constituye incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia (A/HRC/22/17/Add.4, apéndice), párr. 29 f).

²⁰ Véase también la observación general núm. 31.

principio, neutral en cuanto al contenido²¹ y no se debe basar en la identidad de los participantes ni en su relación con las autoridades. Además, si bien la hora, el lugar y la forma de las reuniones pueden, en algunas circunstancias, ser objeto de restricciones legítimas en virtud del artículo 21, dado su carácter típicamente expresivo, se debe permitir en la medida de lo posible que los participantes las lleven a cabo de manera que puedan ser vistas y oídas por sus destinatarios²².

23. La obligación de respetar y garantizar las reuniones pacíficas impone a los Estados deberes negativos y positivos antes, durante y después de su celebración. El deber negativo implica que no haya injerencias injustificadas en las reuniones pacíficas. Los Estados tienen la obligación, por ejemplo, de no prohibir, restringir, bloquear, dispersar o perturbar las reuniones pacíficas sin una justificación imperiosa ni sancionar a los participantes o los organizadores sin una causa legítima.

24. Además, los Estados partes tienen determinados deberes positivos para facilitar las reuniones pacíficas y hacer posible que los participantes logren sus objetivos²³. Por lo tanto, los Estados deben promover un entorno propicio para el ejercicio del derecho de reunión pacífica sin discriminación y establecer un marco jurídico e institucional en el que se pueda hacer efectivo. A veces puede ser necesario que las autoridades adopten medidas específicas. Por ejemplo, tal vez tengan que cerrar calles, desviar el tráfico o garantizar la seguridad. Cuando sea preciso, los Estados también deben proteger a los participantes contra posibles abusos por parte de agentes no estatales, como la injerencia o la violencia de otros ciudadanos²⁴, los contramanifestantes y los proveedores de seguridad privada.

25. Los Estados deben velar por que las leyes y su interpretación y aplicación no den lugar a discriminación en el disfrute del derecho de reunión pacífica, por ejemplo, por motivos de raza, color, origen étnico, edad, sexo, idioma, patrimonio, religión o creencias, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, nacimiento, minoría, condición indígena o de otra índole, discapacidad, orientación sexual o identidad de género u otra condición.²⁵ Hay que poner especial empeño en garantizar la facilitación y la protección equitativa y efectiva del derecho de reunión pacífica de las personas que pertenezcan a grupos que experimentan o han experimentado discriminación o que puedan tener especiales dificultades para participar en las reuniones²⁶. Además, los Estados tienen el deber de proteger a los participantes de todas las formas de malos tratos y ataques discriminatorios²⁷.

26. El derecho de reunión pacífica no exime a los participantes de los desafíos de otros miembros de la sociedad. Los Estados deben respetar y garantizar las contramanifestaciones como reuniones por derecho propio, impidiendo al mismo tiempo la interrupción indebida de las reuniones a las que se opongan²⁸. En principio, los Estados deben adoptar un enfoque neutral en cuanto al contenido de las contramanifestaciones, que se deben permitir, en la medida de lo posible, de manera que puedan ser vistas y oídas por los participantes en las reuniones contra las que se dirijan.

27. La posibilidad de que una reunión pacífica pueda provocar reacciones adversas o incluso violentas en algunos ciudadanos no es motivo suficiente para prohibirla o

²¹ *Alekseev c. la Federación de Rusia* (CCPR/C/109/D/1873/2009), párr. 9.6. Véase también *Amelkovich c. Belarús* (CCPR/C/125/D/2720/2016), párr. 6.6; y CCPR/C/GNQ/CO/1, párrs. 54 y 55.

²² *Strizhak c. Belarús* (CCPR/C/124/D/2260/2013), párr. 6.5.

²³ Desde su dictamen en *Turchenyak y otros c. Belarús* (CCPR/C/108/D/1948/2010 y Corr.1), el Comité ha repetido a menudo que las medidas adoptadas por los Estados en respuesta a una reunión “deben guiarse por el objetivo de facilitar el derecho” (párr. 7.4). Véase también CCPR/C/BEN/CO/2, párr. 33, A/HRC/20/27, párr. 33, y resolución 38/11 del Consejo de Derechos Humanos.

²⁴ *Alekseev c. la Federación de Rusia*, párr. 9.6.

²⁵ CCPR/C/GEO/CO/4, párr. 8; CCPR/C/MNG/CO/6, párrs. 11 y 12; CCPR/C/RUS/CO/7, párr. 10; y CCPR/C/PRY/CO/3, párr. 9. Véase también CRC/C/KEN/CO/3-5, párrs. 27 y 28; y Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, art. 2.

²⁶ A/HRC/31/66, párr. 16.

²⁷ CCPR/C/CHL/CO/6, párr. 19. Véase también *Fedotova c. la Federación de Rusia* (CCPR/C/106/D/1932/2010), párr. 10.4.

²⁸ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Plattform “Ärzte für das Leben” v. Austria* (demanda núm. 10126/82), sentencia de 21 de junio de 1988, párr. 32.

restringirla²⁹. Los Estados tienen la obligación de adoptar todas las medidas razonables que no les impongan una carga desproporcionada para proteger a todos los participantes y permitir que esas reuniones se celebren de manera ininterrumpida (véase también el párr. 52).

28. Un ordenamiento jurídico y un sistema de adopción de decisiones efectivos y transparentes son fundamentales para el deber de respetar y garantizar las reuniones pacíficas. El derecho interno debe reconocer el derecho de reunión pacífica, establecer claramente los deberes y responsabilidades de todos los funcionarios públicos al respecto, estar en conformidad con las normas internacionales pertinentes y ser accesible para la población. Los Estados deben asegurar la conciencia pública sobre las leyes y los reglamentos pertinentes, incluidos los procedimientos que deben seguir quienes deseen ejercer el derecho, las autoridades responsables, las normas aplicables a esos funcionarios y los recursos disponibles para las presuntas violaciones de los derechos.

29. Los Estados partes deben asegurar una supervisión independiente y transparente de todos los órganos que participen en las reuniones pacíficas, en particular mediante el acceso oportuno a recursos efectivos, incluidos los recursos judiciales, o a las instituciones nacionales de derechos humanos, con miras a defender el derecho antes, durante y después de una reunión.

30. El papel de los periodistas, los defensores de los derechos humanos, los observadores electorales y otras personas que participen en la vigilancia de las reuniones o la presentación de información al respecto reviste especial importancia para el pleno disfrute del derecho de reunión pacífica. Esas personas tienen derecho a la protección en virtud del Pacto³⁰. No se les puede prohibir o limitar indebidamente el ejercicio de esas funciones, en particular en lo que respecta a la vigilancia de los actos de los agentes del orden. No deben ser objeto de represalias ni de otro tipo de acoso, y su equipo no debe ser confiscado ni dañado³¹. Aunque se declare ilegal o se disperse una reunión, ello no anula el derecho a vigilarla. Es una buena práctica que las instituciones nacionales independientes de derechos humanos y las organizaciones no gubernamentales vigilen las reuniones.

31. Los Estados partes tienen la responsabilidad primordial de la realización del derecho de reunión pacífica. Sin embargo, las empresas tienen la responsabilidad de respetar los derechos humanos, incluido el derecho de reunión pacífica de, por ejemplo, las comunidades afectadas por sus actividades y sus empleados³². Cabe esperar que las entidades privadas y la sociedad en general acepten cierto grado de perturbación como consecuencia del ejercicio del derecho.

32. Como las reuniones pacíficas suelen tener una función expresiva y el discurso político goza de una protección especial como forma de expresión, se deduce que las reuniones con un mensaje político se deberían facilitar y proteger en mayor medida³³.

33. El artículo 21 y sus derechos conexos no solo protegen a los participantes en el momento y el lugar de celebración de la reunión. También abarcan las actividades relacionadas llevadas a cabo por una persona o grupo fuera del contexto inmediato de la reunión, pero que son fundamentales para que el ejercicio tenga sentido. Por lo tanto, las obligaciones de los Estados partes se extienden a medidas tales como la movilización de recursos por los participantes o los organizadores, la planificación, la difusión de información sobre un evento próximo³⁴, la preparación del evento y el viaje para asistir a

²⁹ Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa*, párr. 70 a).

³⁰ *Zhagiparov c. Kazajstán* (CCPR/C/124/D/2441/2014), párrs. 13.2 a 13.5. Véase también la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos.

³¹ CCPR/C/MRT/CO/1, párr. 22. Véase también la resolución 66/164 de la Asamblea General.

³² Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos: Puesta en Práctica del Marco de las Naciones Unidas para “Proteger, Respetar y Remediar”.

³³ Observación general núm. 34 (2011), relativa a la libertad de opinión y la libertad de expresión, párrs. 34, 37, 38, 42 y 43. Véase también CCPR/C/LAO/CO/1, párr. 33.

³⁴ *Tulzhenkova c. Belarús* (CCPR/C/103/D/1838/2008), párr. 9.3.

él³⁵, la comunicación entre los participantes antes de la reunión y durante su celebración, las transmisiones de la reunión o desde ella y el viaje de vuelta tras su finalización. Estas actividades pueden, al igual que la participación en la propia reunión, estar sujetas a restricciones, pero estas deben ser muy limitadas. Además, nadie debería ser acosado o sufrir otras represalias por su presencia en una reunión pacífica o su adhesión a ella.

34. Muchas de las actividades conexas se realizan en línea o se basan en servicios digitales. El artículo 21 también protege esas actividades. Los Estados partes no deben, por ejemplo, bloquear o dificultar la conexión a Internet en relación con las reuniones pacíficas³⁶. Lo mismo se aplica a las interferencias georreferenciadas o específicas de una tecnología en la conectividad o el acceso al contenido. Los Estados deberían velar por que las actividades de los proveedores y los intermediarios de servicios de Internet no restrinjan indebidamente las reuniones o la intimidad de los participantes en ellas. Toda restricción del funcionamiento de los sistemas de difusión de información debe estar en conformidad con las pruebas de las restricciones de la libertad de expresión³⁷.

35. Si bien todos los órganos del Estado tienen la obligación de respetar y garantizar el derecho de reunión pacífica, las decisiones al respecto se adoptan a menudo a nivel local. Por lo tanto, los Estados deben ofrecer una capacitación y recursos adecuados a los funcionarios que participen en esas decisiones en todos los niveles de gobierno.

IV. Restricciones al derecho de reunión pacífica

36. Aunque el derecho de reunión pacífica se puede limitar en algunos casos, incumbe a las autoridades justificar toda restricción³⁸. Las autoridades deben poder demostrar que las restricciones cumplen el requisito de legalidad y son necesarias y proporcionadas en relación con al menos uno de los motivos de restricción admisibles que figuran en el artículo 21, como se expone a continuación. Si no se cumple esta obligación, se viola el artículo 21³⁹. La imposición de cualquier restricción se debería guiar por el objetivo de facilitar el derecho, en vez de intentar limitarlo innecesaria y desproporcionadamente⁴⁰. Las restricciones no deben ser discriminatorias, comprometer la esencia del derecho o tener por objeto desalentar la participación en las reuniones o provocar un efecto disuasorio.

37. La prohibición de una reunión concreta solo se puede considerar como una medida de último recurso. Cuando se considere necesaria la imposición de restricciones a una reunión, las autoridades deberían tratar de aplicar en primer lugar las medidas menos intrusivas. Los Estados también deberían considerar la posibilidad de permitir que se celebre una reunión y decidir posteriormente si se deberían adoptar medidas con respecto a posibles transgresiones durante el evento, en lugar de imponer restricciones previas en un intento de eliminar todos los riesgos⁴¹.

38. Toda restricción de la participación en reuniones pacíficas se debería basar en una evaluación diferenciada o individualizada de la conducta de los participantes y la reunión de que se trate. Se puede presumir que las restricciones generales de las reuniones pacíficas son desproporcionadas.

39. En la segunda frase del artículo 21 se dispone que el ejercicio del derecho de reunión pacífica solo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley. Ello plantea el requisito formal de legalidad, similar al requisito de que las limitaciones deben estar “previstas por la ley” en otros artículos del Pacto. Por lo tanto, las restricciones se deben imponer por medio de la ley o resoluciones administrativas basadas en la ley. Las leyes en cuestión deben ser lo suficientemente precisas como para permitir que los miembros de la

³⁵ *Evrezov y otros c. Belarús* (CCPR/C/112/D/1999/2010 y Corr.1), párr. 8.5.

³⁶ CCPR/C/CMR/CO/5, párr. 41.

³⁷ Observación general núm. 34, párr. 34.

³⁸ *Gryb c. Belarus* (CCPR/C/103/D/1316/2004), párr. 13.4.

³⁹ *Chebotaeva c. la Federación de Rusia* (CCPR/C/104/D/1866/2009), párr. 9.3.

⁴⁰ *Turchenyak y otros c. Belarús*, párr. 7.4.

⁴¹ OSCE y Comisión de Venecia, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, párrs. 132 y 220 a 222.

sociedad decidan la manera de regular su conducta y no pueden conferir una discrecionalidad ilimitada o generalizada a los encargados de su aplicación⁴².

40. El artículo 21 dispone que las restricciones deben ser las “necesarias en una sociedad democrática”. Por consiguiente, deben ser necesarias y proporcionadas en el contexto de una sociedad basada en la democracia, el respeto de la ley, el pluralismo político y los derechos humanos, en lugar de ser meramente razonables o convenientes⁴³. Las restricciones deben ser una respuesta adecuada a una necesidad social apremiante y obedecer a uno de los motivos permitidos en virtud del artículo 21. Deben ser también la medida menos perturbadora entre las que podrían permitir lograr la función protectora pertinente⁴⁴. Además, deben ser proporcionadas, lo cual requiere sopesar la naturaleza y el efecto perjudicial de la injerencia en el ejercicio del derecho frente al beneficio resultante para uno de los motivos de la injerencia⁴⁵. Si el perjuicio supera al beneficio, la restricción es desproporcionada y, por lo tanto, no es admisible.

41. 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. Se trata de una lista exhaustiva que comprende los siguientes motivos: en interés de la seguridad nacional, la seguridad pública, el orden público (*ordre public*), la protección de la salud o la moral públicas o la protección de los derechos y libertades de los demás.

42. Se puede invocar la “seguridad nacional” para justificar las restricciones si son necesarias para preservar la capacidad del Estado de proteger la existencia de la nación, su integridad territorial o su independencia política contra una amenaza creíble o el uso de la fuerza⁴⁶. Las reuniones “pacíficas” muy raramente llegarán a ese umbral. Además, cuando el principal motivo de que la seguridad nacional se haya deteriorado sea la represión de los derechos humanos, ello no se puede utilizar para justificar otras restricciones, en particular al derecho de reunión pacífica⁴⁷.

43. Para invocar la protección de la “seguridad pública” como motivo para la restricción del derecho de reunión pacífica⁴⁸, se debe establecer que la reunión crea un riesgo real y significativo para la seguridad de las personas (la vida o la seguridad personal) o un riesgo similar de daños graves a los bienes⁴⁹.

44. Se entiende por “orden público” el conjunto de normas que aseguran el funcionamiento de la sociedad o el conjunto de principios fundamentales en que se basa dicha sociedad, que incluye el derecho de reunión pacífica⁵⁰. Los Estados partes no se deberían basar en una definición vaga de “orden público” para justificar restricciones excesivamente amplias del derecho de reunión pacífica⁵¹. En algunos casos, las reuniones pacíficas pueden tener un efecto perturbador inherente o deliberado y requerir un grado de tolerancia considerable. “Orden público” y “ley y orden” no son sinónimos y la prohibición de los “desórdenes públicos” en el derecho interno no se debería utilizar indebidamente para restringir las reuniones pacíficas.

45. La protección de la “salud pública” puede permitir excepcionalmente que se impongan restricciones, por ejemplo, cuando hay un brote de una enfermedad infecciosa y las reuniones son peligrosas. Eso también se puede aplicar en casos extremos cuando la

⁴² *Nepomnyashchiy c. la Federación de Rusia* (CCPR/C/123/D/2318/2013), párr. 7.7; y observación general núm. 34, párr. 25.

⁴³ Observación general núm. 34, párr. 34.

⁴⁴ *Toregozhina c. Kazajstán* (CCPR/C/112/D/2137/2012), párr. 7.4.

⁴⁵ *Ibid.*, párrs. 7.4 y 7.6. Véase también OSCE y Comisión de Venecia, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, párr. 131.

⁴⁶ Principios de Siracusa sobre las Disposiciones de Limitación y Derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (E/CN.4/1985/4, anexo), párr. 29.

⁴⁷ *Ibid.*, párr. 32.

⁴⁸ CCPR/C/MKD/CO/3, párr. 19; y *Alekseev c. la Federación de Rusia*, párr. 9.5.

⁴⁹ Principios de Siracusa sobre las Disposiciones de Limitación y Derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, párr. 33.

⁵⁰ *Ibid.*, párr. 22.

⁵¹ CCPR/C/KAZ/CO/1, párr. 26; y CCPR/C/DZA/CO/4, párrs. 45 y 46.

situación sanitaria durante una reunión presente un riesgo importante para la salud de la población o de los propios participantes⁵².

46. Las restricciones a las reuniones pacíficas para la protección de la “moral” deberían ser excepcionales. Si se llega a hacer uso de esa justificación, no debería ser para proteger concepciones de la moralidad que se deriven exclusivamente de una sola tradición social, filosófica o religiosa⁵³ y cualquier restricción de este tipo ha de entenderse en el contexto de la universalidad de los derechos humanos, el pluralismo y el principio de no discriminación⁵⁴. Las restricciones basadas en este motivo no pueden, por ejemplo, imponerse como oposición a expresiones de la orientación sexual o la identidad de género⁵⁵.

47. Las restricciones impuestas para proteger “los derechos y libertades de los demás” pueden estar relacionadas con la protección de los derechos amparados por el Pacto o de otros derechos humanos de personas que no participen en la reunión. Al mismo tiempo, las reuniones entrañan un uso legítimo de los espacios públicos y de otros lugares, y dado que pueden causar, por su propia naturaleza, cierto grado de perturbación de la normalidad, se deben permitir esos trastornos, a menos que impongan una carga desproporcionada, en cuyo caso las autoridades deben poder justificar detalladamente las restricciones⁵⁶.

48. Además del marco general de las restricciones previstas en el artículo 21 que se ha examinado más arriba, hay otras consideraciones pertinentes para las restricciones del derecho de reunión pacífica. El requisito de que toda restricción sea, en principio, neutral en cuanto al contenido y, por lo tanto, no esté relacionada con el mensaje transmitido por la reunión es fundamental para la realización del derecho⁵⁷. Lo contrario frustra el propósito mismo de las reuniones pacíficas como instrumento potencial de participación política y social que permite que las personas propongan ideas y establezcan el alcance del apoyo del que disfrutan.

49. Las normas aplicables a la libertad de expresión se deberían cumplir en lo que respecta a los elementos expresivos de las reuniones. Por consiguiente, las restricciones a las reuniones pacíficas no se deben utilizar, explícita o implícitamente, para reprimir la expresión de la oposición política a un gobierno⁵⁸, los desafíos a la autoridad, incluidos los llamamientos en favor de cambios democráticos de gobierno, la constitución o el régimen político, o la búsqueda de la libre determinación. No se deberían utilizar para prohibir los insultos al honor y la reputación de los funcionarios o los órganos del Estado⁵⁹.

50. Según el artículo 20 del Pacto, las reuniones pacíficas no se pueden utilizar con fines de propaganda en favor de la guerra (art. 20, párr. 1) o apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia (art. 20, párr. 2). En la medida de lo posible, se deberían adoptar medidas en esos casos contra los autores individuales y no contra la reunión en su conjunto. La participación en reuniones cuyo mensaje dominante incida en el ámbito de aplicación del artículo 20 se debe abordar de conformidad con los requisitos para las restricciones establecidos en los artículos 19 y 21⁶⁰.

⁵² Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Cisse v. France* (demanda núm. 51346/99), sentencia de 9 de abril de 2002.

⁵³ Observación general núm. 22 (1993), sobre la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, párr. 8.

⁵⁴ Observación general núm. 34, párr. 32.

⁵⁵ *Fedotova c. la Federación de Rusia*, párrs. 10.5 y 10.6; y *Alekseev c. la Federación de Rusia*, párr. 9.6.

⁵⁶ *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.

⁵⁷ *Alekseev c. la Federación de Rusia*, párr. 9.6.

⁵⁸ CCPR/C/MDG/CO/4, párr. 51.

⁵⁹ CCPR/C/79/Add. 86, párr. 18; y observación general núm. 34, párr. 38.

⁶⁰ Observación general núm. 34, párrs. 50 a 52; Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, art. 4; y Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, recomendación general núm. 35 (2013), relativa a la lucha contra el discurso de odio racista.

51. Por lo general, el uso de banderas, uniformes, signos y pancartas se debe considerar una forma legítima de expresión que no se debería restringir, aunque esos símbolos recuerden un pasado doloroso. En casos excepcionales, cuando esos símbolos estén directa y predominantemente asociados a la incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia, se deberían aplicar las restricciones apropiadas⁶¹.

52. El hecho de que una reunión provoque o pueda provocar una reacción hostil de otros ciudadanos contra los participantes, por regla general, no justifica la restricción; se debe permitir que la reunión siga adelante y se debe proteger a sus participantes (véase el párr. 18). Sin embargo, en el caso excepcional de que el Estado sea manifiestamente incapaz de proteger a los participantes de una amenaza grave contra su seguridad, se pueden imponer restricciones a la participación en la reunión. Toda restricción de ese tipo debe ser susceptible de resistir un examen riguroso. No basta con un riesgo no especificado de violencia o la mera posibilidad de que las autoridades no tengan la capacidad para evitar o neutralizar la violencia de quienes se opongan a la reunión. El Estado debe poder demostrar, sobre la base de una evaluación concreta del riesgo, que no sería capaz de contener la situación, ni siquiera si se desplegara un número considerable de agentes del orden⁶². Antes de recurrir a la prohibición se deben considerar restricciones menos intrusivas, como el aplazamiento o la reubicación de la reunión.

53. La regulación de la hora, el lugar y la forma de las reuniones suele ser neutral en cuanto al contenido y aunque hay algo de margen para las restricciones de esos elementos, sigue siendo responsabilidad de las autoridades justificar toda restricción caso por caso⁶³. Cualquier restricción de ese tipo debería, en la medida de lo posible, seguir permitiendo que los participantes se reúnan de manera que puedan ser vistos y oídos por sus destinatarios o en cualquier lugar que sea importante para su propósito⁶⁴.

54. En lo que respecta a las restricciones a la hora de celebración de las reuniones, los participantes deben tener suficientes oportunidades de manifestar sus opiniones o tratar de lograr sus demás propósitos de manera efectiva⁶⁵. Normalmente, se debería permitir que las reuniones pacíficas terminen por sí solas. Las restricciones sobre la hora o la fecha en que se pueden celebrar o no las reuniones son motivo de preocupación en cuanto a su compatibilidad con el Pacto⁶⁶. Las reuniones no se deberían limitar únicamente por su frecuencia. El momento, la duración o la frecuencia de una manifestación puede, por ejemplo, desempeñar un papel fundamental en el logro de su objetivo. Sin embargo, el impacto acumulativo de las reuniones sostenidas se puede sopesar en una evaluación de la proporcionalidad de una restricción. Por ejemplo, algunas reuniones que se celebren a menudo por la noche en zonas residenciales podrían tener un efecto significativo en quienes vivan cerca.

55. En cuanto a las restricciones del elemento del lugar, las reuniones pacíficas pueden, en principio, realizarse en todos los espacios a los que la población tenga o debería tener acceso, como las plazas y las calles públicas⁶⁷. Si bien las normas relativas al acceso de la población a algunos espacios, como los edificios y los parques, también pueden limitar el derecho de reunión en esos lugares, la aplicación de esas restricciones a las reuniones pacíficas se debe poder justificar en virtud del artículo 21. Las reuniones pacíficas no se deberían relegar a zonas remotas en las que no puedan captar eficazmente la atención de los destinatarios o del público en general⁶⁸. Por norma, no puede haber una interdicción general

Véase también el Plan de Acción de Rabat, párr. 29, y la Declaración de Beirut sobre la Fe para los Derechos (A/HRC/40/58, anexos I y II).

⁶¹ OSCE y Comisión de Venecia, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, párr. 152. Véase también Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Fáber v. Hungary* (demanda núm. 40721/08), sentencia de 24 de octubre de 2012, párrs. 56 a 58.

⁶² *Alekseev c. la Federación de Rusia*, párr. 9.6.

⁶³ OSCE y Comisión de Venecia, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, párr. 132.

⁶⁴ *Turchenyak y otros c. Belarús*, párr. 7.4.

⁶⁵ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Éva Molnár v. Hungary* (demanda núm. 10346/05), sentencia de 7 de octubre de 2008, párr. 42.

⁶⁶ CCPR/C/KOR/CO/4, párr. 52; y CCPR/C/TJK/CO/3, párr. 49.

⁶⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Protesta y derechos humanos*, párr. 72.

⁶⁸ CCPR/C/KAZ/CO/1, párr. 26.

de todas las reuniones en la capital⁶⁹, en todos los lugares públicos excepto un lugar específico dentro de una ciudad⁷⁰ o fuera del centro de la ciudad⁷¹, o en todas las calles de una ciudad.

56. En general, se debería evitar la designación de los perímetros de lugares como los tribunales, los parlamentos, los lugares de importancia histórica u otros edificios oficiales como zonas en las que no se pueden celebrar reuniones, entre otros motivos, porque se trata de espacios públicos. Toda restricción a las reuniones en esos lugares y alrededor de ellos se debe justificar específicamente y restringir estrictamente⁷².

57. Si bien las reuniones en espacios privados inciden en el ámbito del derecho de reunión pacífica⁷³, se debe dar la debida consideración a los intereses de los demás con derechos sobre la propiedad. La medida en que se pueden imponer restricciones a una reunión de ese tipo depende de consideraciones tales como si el espacio es normalmente accesible al público, la naturaleza y el alcance de la posible injerencia causada por la reunión en los intereses de los demás con derechos sobre la propiedad, si los titulares de derechos sobre la propiedad aprueban esa utilización, si la propiedad del lugar se reclama mediante la reunión y si los participantes disponen de otros medios razonables para lograr el propósito de la reunión, de conformidad con el principio de la vista y el oído⁷⁴. No se puede negar el acceso a la propiedad privada de manera discriminatoria.

58. En lo que respecta a las restricciones a la forma de las reuniones pacíficas, se debería dejar que los participantes decidan si desean utilizar equipo como carteles, megáfonos, instrumentos musicales u otros medios técnicos, como equipo de proyección, para transmitir su mensaje. Las reuniones pueden implicar el levantamiento temporal de estructuras, incluidos los sistemas de sonido, para llegar a su público o lograr su propósito de alguna otra manera⁷⁵.

59. En general, los Estados partes no deberían limitar el número de participantes en las reuniones⁷⁶. Toda restricción de ese tipo solo se puede aceptar si hay una relación clara con uno de los motivos legítimos para las restricciones establecidos en el artículo 21, por ejemplo, cuando debido a consideraciones de seguridad pública se impone un aforo máximo a un estadio o puente o debido a consideraciones de salud pública se impone el distanciamiento físico.

60. El hecho de que los participantes en una reunión se cubran la cara o se disfrazen de otra manera, como con capuchas o máscaras, o tomen otras medidas para participar anónimamente puede formar parte del elemento expresivo de una reunión pacífica o servir para contrarrestar las represalias o proteger la intimidad, en particular en el contexto de las nuevas tecnologías de vigilancia. Se debería permitir el anonimato de los participantes, a menos que su conducta ofrezca motivos razonables para su detención⁷⁷ o que haya otras razones igualmente imperiosas, como el hecho de que el ocultamiento del rostro forme parte de un símbolo que se haya restringido excepcionalmente por los motivos mencionados más arriba (véase el párr. 51). El uso de disfraces no se debería equiparar por sí mismo a intención violenta.

61. Si bien la recopilación de información y datos pertinentes por las autoridades puede, en determinadas circunstancias, contribuir a facilitar las reuniones, no debe dar lugar a la

⁶⁹ CCPR/C/DZA/CO/4, párr. 45.

⁷⁰ *Turchenyak y otros c. Belarús*, párr. 7.5.

⁷¹ *Sudalenko c. Belarús* (CCPR/C/113/D/1992/2010), párr. 8.5.

⁷² *Zündel c. el Canadá* (CCPR/C/78/D/953/2000), párr. 8.5.

⁷³ *Giménez c. el Paraguay* (CCPR/C/123/D/2372/2014), párr. 8.3; y Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Annenkov and others v. Russia* (demanda núm. 31475/10), sentencia de 25 de julio de 2017, párr. 122.

⁷⁴ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Appleby and others v. United Kingdom* (demanda núm. 44306/98), sentencia de 6 de mayo de 2003, párr. 47.

⁷⁵ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Frumkin v. Russia*, párr. 107.

⁷⁶ CCPR/C/THA/CO/2, párr. 39.

⁷⁷ OSCE y Comisión de Venecia, *Guidelines on Peaceful Assembly*, párr. 153; y Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa*, párr. 81.

supresión de derechos o tener un efecto disuasorio. Toda recopilación de información, por entidades públicas o privadas, en particular por medio de la vigilancia o la interceptación de las comunicaciones, y la manera en que se recopilen, compartan y conserven los datos y se acceda a ellos, deben ajustarse estrictamente a las normas internacionales aplicables, especialmente sobre el derecho a la intimidad, y nunca pueden tener por objeto intimidar u hostigar a los participantes o los posibles participantes en las reuniones⁷⁸. Esas prácticas deberían estar reguladas en marcos jurídicos nacionales apropiados y accesibles al público que sean compatibles con las normas internacionales y estén sujetos al escrutinio de los tribunales⁷⁹.

62. El mero hecho de que una reunión concreta se celebre en público no significa que no se pueda violar la intimidad de los participantes. El derecho a la intimidad se puede infringir, por ejemplo, con el reconocimiento facial y otras tecnologías que pueden identificar a los miembros de una multitud⁸⁰. Lo mismo ocurre con la vigilancia de los medios de comunicación social para recoger información sobre la participación en reuniones pacíficas. Se debe llevar a cabo un examen y una supervisión independientes y transparentes de la decisión de recopilar la información y los datos personales de los participantes en reuniones pacíficas y de su intercambio o retención, con miras a asegurarse de la compatibilidad de esas medidas con el Pacto.

63. La libertad de los funcionarios públicos de participar en reuniones pacíficas no se debería limitar más de lo estrictamente necesario para asegurar la confianza del público en su imparcialidad y, por consiguiente, en su capacidad para desempeñar sus funciones⁸¹ y toda restricción de esa índole debe cumplir lo dispuesto en el artículo 21.

64. Por lo general, los requisitos de que los participantes u organizadores se ocupen de la seguridad⁸², la asistencia médica, la limpieza⁸³ u otros servicios públicos relacionados con las reuniones pacíficas o participen en esos gastos no son compatibles con el artículo 21⁸⁴.

65. Se espera que los organizadores y los participantes cumplan los requisitos legales de las reuniones y se les pueden exigir responsabilidades por su propia conducta ilícita, incluida la incitación a los demás⁸⁵. Si, en circunstancias excepcionales, los organizadores son considerados responsables de daños o lesiones de los que no fueron autores, ello debe limitarse a los casos en que las pruebas demuestren que los organizadores podrían haber previsto y prevenido razonablemente esos daños o lesiones⁸⁶. Es una buena práctica que los organizadores nombren encargados o responsables de la seguridad cuando sea necesario, pero no debería ser un requisito legal.

66. Las autoridades no pueden exigir promesas o compromisos de los particulares de que no organizarán o participarán en reuniones futuras⁸⁷. A la inversa, no se puede obligar a nadie a participar en una reunión⁸⁸.

67. Cuando se impongan sanciones penales o administrativas a los organizadores de una reunión pacífica o a los participantes en ella por su conducta ilícita, esas sanciones deben ser proporcionadas y no discriminatorias y no se deben basar en delitos ambiguos o definidos de manera excesivamente amplia ni reprimir conductas protegidas por el Pacto.

68. Si bien los actos de terrorismo se deben penalizar de conformidad con el derecho internacional, la definición de esos delitos no debe ser excesivamente amplia ni discriminatoria y no se debe aplicar de manera que restrinja o desaliente el ejercicio del

⁷⁸ A/HRC/31/66, párr. 73.

⁷⁹ CCPR/C/KOR/CO/4, párrs. 42 y 43.

⁸⁰ A/HRC/44/24, párrs. 33 y 34.

⁸¹ OSCE y Comisión de Venecia, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, párr. 110.

⁸² CCPR/C/CHE/CO/4, párr. 48.

⁸³ *Poliakov c. Belarus* (CCPR/C/111/D/2030/2011), párrs. 8.2 y 8.3; y CCPR/C/BLR/CO/5, párr. 51 a).

⁸⁴ Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa*, párr. 102 b).

⁸⁵ A/HRC/31/66, párr. 26.

⁸⁶ OSCE y Comisión de Venecia, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, párr. 224.

⁸⁷ CCPR/C/KHM/CO/2, párr. 22; y CCPR/C/JOR/CO/5, párr. 32.

⁸⁸ CCPR/C/TKM/CO/2, párr. 44.

derecho de reunión pacífica⁸⁹. El mero hecho de organizar una reunión pacífica o participar en ella no se puede penalizar en virtud de leyes antiterroristas.

69. El recurso a los tribunales para tratar de obtener reparación en relación con las restricciones debe ser fácilmente accesible, incluida la posibilidad de apelación o revisión. La oportunidad y la duración de esos procedimientos contra las restricciones de una reunión no deben comprometer el ejercicio del derecho⁹⁰. Las garantías procesales del Pacto se aplican en todos esos casos y también a cuestiones como la detención o la imposición de sanciones, incluidas las multas, en relación con las reuniones pacíficas⁹¹.

V. Regímenes de notificación

70. El hecho de tener que solicitar permiso a las autoridades socava la idea de que la reunión pacífica es un derecho fundamental⁹². Los sistemas de notificación que obligan a quienes tengan intención de organizar una reunión pacífica a informar a las autoridades con antelación facilitando algunos detalles importantes, son permisibles en la medida en que sean necesarios para ayudar a las autoridades a facilitar el buen desarrollo de las reuniones pacíficas y proteger los derechos de los demás⁹³. Al mismo tiempo, este requisito no se debe utilizar indebidamente para reprimir las reuniones pacíficas y, al igual que otras injerencias en el derecho, se debe poder justificar por los motivos enumerados en el artículo 21⁹⁴. El cumplimiento de los requisitos de notificación no se debe convertir en un fin en sí mismo⁹⁵. Los procedimientos de notificación deberían ser transparentes, no excesivamente burocráticos⁹⁶ y gratuitos y sus exigencias a los organizadores deben ser proporcionales a la posible repercusión pública de la reunión en cuestión.

71. La falta de notificación a las autoridades de una reunión cuando sea necesario no hace que la participación en ella sea ilegal y no se debe utilizar en sí misma como fundamento para dispersar la reunión, detener a los participantes o los organizadores o imponerles sanciones indebidas, como acusarlos de un delito. Cuando se impongan sanciones administrativas a los organizadores por falta de notificación, las autoridades deben justificarlo⁹⁷. La falta de notificación no exime a las autoridades de la obligación, dentro de sus posibilidades, de facilitar la reunión y proteger a los participantes.

72. Los requisitos de notificación de las reuniones planificadas previamente deben estar dispuestos en la legislación nacional. El período mínimo de notificación previa podría variar según el contexto y el nivel de facilitación requerido, pero no debería ser excesivamente largo⁹⁸. Si se imponen restricciones después de una notificación, se deberían comunicar con suficiente antelación para que haya tiempo de acceder a los tribunales o a otros mecanismos para impugnarlas. Todo régimen de notificación debería excluir las reuniones de las que quepa esperar razonablemente que el trastorno a los demás será mínimo, por ejemplo, debido a su naturaleza, ubicación o tamaño o duración limitados. La notificación no se debe requerir para las reuniones espontáneas, en las que no hay tiempo suficiente para avisar⁹⁹.

⁸⁹ CCPR/C/SWZ/CO/1, párr. 36; y CCPR/C/BHR/CO/1, párr. 29. Véase también A/HRC/40/52.

⁹⁰ CCPR/C/POL/CO/6, párr. 23.

⁹¹ *E. V. c. Belarús* (CCPR/C/112/D/1989/2010), párr. 6.6.

⁹² CCPR/C/MAR/CO/6, párr. 45; CCPR/C/GMB/CO/2, párr. 41; y Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa*, párr. 71.

⁹³ *Kivenmaa c. Finlandia*, párr. 9.2. Véase también Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa*, párr. 72.

⁹⁴ *Kivenmaa c. Finlandia*, párr. 9.2. Véase también *Sekerko c. Belarús*, párr. 9.4.

⁹⁵ *Popova c. la Federación de Rusia* (CCPR/C/122/D/2217/2012), párr. 7.5.

⁹⁶ *Poliakov c. Belarús*, párr. 8.3.

⁹⁷ Véase, por ejemplo, *Popova c. la Federación de Rusia*, párrs. 7.4 y 7.5. Véase también A/HRC/31/66, párr. 23.

⁹⁸ CCPR/CO/83/KEN, párr. 23; CCPR/C/CHE/CO/4, párr. 48; y CCPR/C/DZA/CO/4, párr. 45.

⁹⁹ *Popova c. la Federación de Rusia*, párr. 7.5. Véase también Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Éva Molnár v. Hungary*, párr. 38.

73. Si persisten los regímenes de autorización en el derecho interno, deben equivaler en la práctica a un sistema de notificación en el que la autorización se conceda de oficio, a no ser que haya razones imperiosas para denegarla. Por su parte, los regímenes de notificación no deben equivaler en la práctica a sistemas de autorización¹⁰⁰.

VI. Deberes y facultades de las fuerzas del orden

74. Los agentes del orden que participan en la vigilancia de las reuniones deben respetar y garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales de los organizadores y los participantes, protegiendo al mismo tiempo a los periodistas¹⁰¹, los observadores, el personal médico y otros miembros del público, así como la propiedad pública y privada, de cualquier daño¹⁰². El enfoque básico de las autoridades debería ser, cuando sea necesario, tratar de facilitar las reuniones pacíficas.

75. Las fuerzas del orden pertinentes deberían trabajar en la medida de lo posible para establecer canales de comunicación y diálogo entre las diversas partes que participen en las reuniones, antes de su celebración y durante ella, con el fin de promover la preparación, reducir las tensiones y resolver las controversias¹⁰³. Si bien es una buena práctica que los organizadores y los participantes entablen ese contacto, no se les puede exigir que lo hagan.

76. Cuando sea necesaria la presencia de agentes del orden, la vigilancia de la reunión se debería planificar y llevar a cabo con el objetivo de que se celebre según lo previsto y con miras a reducir al mínimo la posibilidad de que se causen lesiones a las personas o daños a los bienes¹⁰⁴. En el plan se deberían detallar las instrucciones, el equipo y el despliegue de todos los agentes y las unidades pertinentes.

77. Las fuerzas del orden pertinentes deberían elaborar también planes de contingencia genéricos y protocolos de capacitación, en particular vigilar las reuniones que no se hayan notificado con antelación a las autoridades y que puedan afectar al orden público¹⁰⁵. Debe haber estructuras de mando claras en apoyo de la rendición de cuentas, así como protocolos para registrar y documentar los acontecimientos, asegurar la identificación de los agentes y notificar cualquier uso de la fuerza.

78. Los agentes del orden deberían tratar de reducir la tensión de las situaciones que podrían dar lugar a violencia. Tienen la obligación de agotar los medios no violentos y advertir previamente si es absolutamente necesario utilizar la fuerza, a menos que ello sea manifiestamente ineficaz. Todo uso de la fuerza debe ajustarse a los principios fundamentales de legalidad, necesidad, proporcionalidad, precaución y no discriminación aplicables a los artículos 6 y 7 del Pacto y quienes la utilicen deben responder de ello¹⁰⁶. Los regímenes jurídicos nacionales sobre el uso de la fuerza por los agentes del orden deben ajustarse a los requisitos consagrados en el derecho internacional, guiándose por normas como los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios encargados de Hacer Cumplir la Ley y la *United Nations Human Rights Guidance on Less-Lethal Weapons in Law Enforcement*¹⁰⁷.

79. Solo se puede utilizar la fuerza mínima necesaria cuando sea imprescindible para un fin legítimo de aplicación de la ley durante una reunión. Una vez que haya pasado la necesidad de usar la fuerza, por ejemplo, cuando se detiene a una persona violenta sin peligro, no se puede seguir recurriendo a la fuerza¹⁰⁸. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no pueden usar más fuerza de la proporcional al objetivo legítimo de

¹⁰⁰ CCPR/C/UZB/CO/5, párrs. 46 y 47; y CCPR/C/JOR/CO/5, párr. 32.

¹⁰¹ CCPR/C/AGO/CO/1, párr. 21; CCPR/C/GEO/CO/4, párr. 12; y CCPR/C/KOR/CO/4, párr. 52.

¹⁰² A/HRC/31/66, párr. 41.

¹⁰³ *Ibid.*, párr. 38.

¹⁰⁴ Resolución 38/11 del Consejo de Derechos Humanos; y A/HRC/26/36, párr. 51.

¹⁰⁵ A/HRC/31/66, párr. 37.

¹⁰⁶ Observación general núm. 36 (2018), relativa al derecho a la vida, párrs. 13 y 14.

¹⁰⁷ Publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.20.XIV.2. Véase también el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.

¹⁰⁸ Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, art. 3.

dispersar una reunión, prevenir un delito o practicar la detención legal de delincuentes o de presuntos delincuentes o ayudar a practicarla¹⁰⁹. La legislación nacional no debe conceder a los funcionarios poderes en gran medida ilimitados, por ejemplo, para utilizar la “fuerza” o “toda la fuerza necesaria” a fin de dispersar las reuniones o simplemente “disparar a las piernas”. En particular, el derecho interno no debe permitir el uso de la fuerza contra los participantes en una reunión de forma gratuita, excesiva o discriminatoria¹¹⁰.

80. Solo se debería desplegar a agentes del orden capacitados en la vigilancia de las reuniones, en particular sobre las normas pertinentes de derechos humanos, con ese fin¹¹¹. La capacitación debería concienciar a los funcionarios sobre las necesidades específicas de las personas o los grupos en situaciones de vulnerabilidad, que en algunos casos pueden incluir a mujeres, niños y personas con discapacidad, cuando participan en reuniones pacíficas. No se debería utilizar a militares para vigilar las reuniones¹¹², pero si en circunstancias excepcionales y con carácter temporal se despliegan como apoyo, deben haber recibido una capacitación adecuada en materia de derechos humanos y deben cumplir las mismas reglas y normas internacionales que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley¹¹³.

81. Todos los agentes del orden encargados de la vigilancia de las reuniones deben estar debidamente equipados, en particular en caso necesario con las armas menos letales y el equipo de protección que sean apropiados y adecuados. Los Estados partes deben velar por que todas las armas, incluidas las menos letales, se sometan a estrictas pruebas independientes y por que los oficiales desplegados con ellas reciban una instrucción específica y deben evaluar y supervisar los efectos de las armas en los derechos de las personas afectadas¹¹⁴. Las fuerzas del orden deben estar atentas a los efectos potencialmente discriminatorios de determinadas tácticas policiales, en particular en el contexto de las nuevas tecnologías, y deben abordarlos¹¹⁵.

82. La prisión preventiva de determinadas personas para evitar que participen en reuniones puede constituir una privación arbitraria de la libertad, que es incompatible con el derecho de reunión pacífica¹¹⁶. Esto es especialmente cierto si la detención dura más de unas pocas horas. Cuando el derecho interno permita esa detención, solo se puede practicar en los casos más excepcionales¹¹⁷, por un período no superior al absolutamente necesario y solo si las autoridades tienen pruebas de la intención de las personas involucradas de participar en actos de violencia o incitar a ellos durante una reunión determinada y otras medidas para impedir que se produzcan actos de violencia son claramente inadecuadas¹¹⁸. Las detenciones masivas indiscriminadas antes, durante o después de una reunión son arbitrarias y por lo tanto ilegales¹¹⁹.

83. Las potestades de “identificación y registro” o “identificación y cacheo”, aplicadas a quienes participen en reuniones o estén a punto de hacerlo, se deben ejercer sobre la base de una sospecha razonable de la comisión o la amenaza de la comisión de un delito grave y no se deben utilizar de manera discriminatoria¹²⁰. El simple hecho de que las autoridades

¹⁰⁹ *Ibid.*, comentario al art. 3.

¹¹⁰ CCPR/C/MAR/CO/6, párrs. 45 y 46; y CCPR/C/BHR/CO/1, párr. 55.

¹¹¹ CCPR/C/KHM/CO/2, párr. 12; CCPR/C/GRC/CO/2, párr. 42; y CCPR/C/BGR/CO/4, párr. 38.

¹¹² CCPR/C/VEN/CO/4, párr. 14; y Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *Guidelines on Policing Assemblies in Africa*, párr. 3.2.

¹¹³ Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, art. 1.

¹¹⁴ Observación general núm. 36, párr. 14. Véase también *United Nations Human Rights Guidance on Less-Lethal Weapons in Law Enforcement*, sección 4; y Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios encargados de Hacer Cumplir la Ley, principios 2 y 3.

¹¹⁵ CCPR/C/GBR/CO/7, párr. 11; y A/HRC/44/24, párr. 32.

¹¹⁶ CCPR/C/MKD/CO/3, párr. 19.

¹¹⁷ Observación general núm. 35 (2014), relativa a la libertad y la seguridad personales, párr. 15.

¹¹⁸ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *S. v. V. and A. v. Denmark* (demandas nums. 35553/12, 36678/12 y 36711/12), sentencia de 22 de octubre de 2018 (Gran Sala), párrs. 77 y 127.

¹¹⁹ CCPR/C/CAN/CO/6, párr. 15.

¹²⁰ CCPR/C/GBR/CO/7, párr. 11; y CCPR/C/USA/CO/4, párr. 7.

relacionen a una persona con una reunión pacífica no constituye un motivo razonable para detenerla y cachearla¹²¹.

84. La contención (“encapsulamiento”), que consiste en que los agentes del orden rodean y encierran a un grupo de participantes, solo se puede utilizar cuando sea necesario y proporcionado para hacer frente a la violencia o a una amenaza inminente procedente de ese grupo. Las medidas necesarias de aplicación de la ley contra personas concretas suelen ser preferibles a la contención. Se debe tener especial cuidado en contener, en la medida de lo posible, solo a las personas vinculadas directamente con la violencia y limitar la duración de la contención al mínimo necesario. La utilización indiscriminada o punitiva de la contención constituye una violación del derecho de reunión pacífica y tal vez también de otros, como el derecho a no ser detenido arbitrariamente y el derecho a la libertad de circulación¹²².

85. Solo en casos excepcionales se puede dispersar una reunión. Se puede recurrir a la dispersión si la reunión como tal ya no es pacífica o si hay indicios claros de una amenaza inminente de violencia grave que no se pueda abordar razonablemente con medidas más proporcionadas, como las detenciones selectivas. En todos los casos, las normas de aplicación de la ley sobre el uso de la fuerza se deben cumplir estrictamente. Las condiciones para ordenar la dispersión de una reunión se deberían establecer en la legislación nacional y solo un funcionario debidamente autorizado puede ordenar la dispersión de una reunión pacífica. Una reunión que, aunque sea pacífica, cause una gran perturbación, como el bloqueo prolongado del tráfico, se puede dispersar, por regla general, solo si la perturbación es “grave y sostenida”¹²³.

86. Cuando se adopte la decisión de dispersar de conformidad con el derecho interno e internacional, se debería evitar el uso de la fuerza. Cuando ello no sea posible, solo se puede utilizar la fuerza mínima necesaria¹²⁴. En la medida de lo posible, la fuerza que se utilice se debería dirigir contra una persona o grupo específico que participe en la violencia o amenace con hacerlo. La fuerza que es probable que cause una lesión más que insignificante no se debería utilizar contra personas o grupos que se resistan pasivamente¹²⁵.

87. Las armas menos letales con efectos de gran alcance, como los gases lacrimógenos y los cañones de agua, tienden a tener efectos indiscriminados. Cuando se utilicen esas armas, se deberían hacer todos los esfuerzos razonables para limitar riesgos tales como causar una estampida o herir a los transeúntes. Esas armas solo se deberían utilizar como último recurso, tras una advertencia verbal y dando a los participantes en la reunión la oportunidad de dispersarse. Los gases lacrimógenos no se deberían utilizar en espacios cerrados¹²⁶.

88. Las armas de fuego no son un instrumento adecuado para vigilar las reuniones¹²⁷. Nunca se deben utilizar simplemente para dispersar una reunión¹²⁸. A fin de cumplir con el derecho internacional, todo uso de armas de fuego por parte de los agentes del orden en el contexto de las reuniones se debe limitar a personas concretas en circunstancias en las que sea estrictamente necesario hacer frente a una amenaza inminente de muerte o lesiones graves¹²⁹. Habida cuenta de la amenaza que esas armas representan para la vida, este umbral mínimo se debería aplicar también a las balas de metal recubiertas de caucho¹³⁰. Cuando los

¹²¹ A/HRC/31/66, párr. 43.

¹²² Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Austin and others v. United Kingdom* (demandas núms. 39629/09, 40713/09 y 41008/09), sentencia de 15 de marzo de 2012 (Gran Sala), párr. 68.

¹²³ A/HRC/31/66, párr. 62.

¹²⁴ 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.

¹²⁵ *United Nations Human Rights Guidance on Less-Lethal Weapons in Law Enforcement*, párr. 2.10.

¹²⁶ S/2009/693, anexo, párr. 62; y *United Nations Human Rights Guidance on Less-Lethal Weapons in Law Enforcement*, párr. 7.3.7.

¹²⁷ Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *Guidelines on Policing Assemblies in Africa*, párr. 21.2.4.

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.

¹²⁹ Observación general núm. 36, párr. 12; y Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, principios 9 y 14.

¹³⁰ *United Nations Human Rights Guidance on Less-Lethal Weapons in Law Enforcement*, párr. 7.5.8.

agentes del orden estén preparados para el uso de la fuerza o se considere probable que haya violencia, las autoridades también deben asegurarse de que se disponga de servicios médicos adecuados. Nunca es legal disparar indiscriminadamente o usar armas de fuego en modo totalmente automático cuando se vigile una reunión¹³¹.

89. El Estado es responsable en virtud del derecho internacional de las acciones y omisiones de sus fuerzas del orden. Con miras a prevenir las violaciones, los Estados deberían promover sistemáticamente una cultura de rendición de cuentas de los agentes del orden en las reuniones. A fin de mejorar la rendición de cuentas efectiva, los agentes del orden uniformados deberían estar siempre identificados de manera fácilmente reconocible durante las reuniones¹³².

90. Los Estados tienen la obligación de investigar de manera eficaz, imparcial y oportuna toda denuncia o sospecha razonable de uso ilícito de la fuerza u otras violaciones por agentes del orden, incluida la violencia sexual o de género, en el contexto de las reuniones¹³³. La acción o la omisión tanto dolosas como negligentes pueden constituir una violación de los derechos humanos. Se deben exigir responsabilidades a los funcionarios responsables de las violaciones en virtud del derecho interno y, cuando proceda, del derecho internacional, y las víctimas deben disponer de recursos efectivos¹³⁴.

91. Los agentes del orden deberían registrar todo uso de la fuerza y dejar constancia de él rápidamente en un informe transparente. Cuando se produzcan lesiones o daños, el informe debería contener información suficiente para establecer si el uso de la fuerza fue necesario y proporcionado, exponiendo los detalles del incidente, incluidos los motivos del uso de la fuerza, su eficacia y sus consecuencias¹³⁵.

92. Todo despliegue de agentes de civil en reuniones debe ser estrictamente necesario en las circunstancias y dichos agentes nunca deben incitar a la violencia. Antes de realizar un registro, practicar una detención o recurrir a cualquier uso de la fuerza, los agentes de civil se deben identificar ante las personas afectadas.

93. El Estado es responsable en última instancia de la aplicación de la ley en una reunión y solo puede delegar tareas en los proveedores de servicios de seguridad privada en circunstancias excepcionales. En tales casos, el Estado sigue siendo responsable de la conducta de esos proveedores de servicios¹³⁶. Ello se suma a la responsabilidad de los proveedores de servicios de seguridad privada en virtud del derecho interno y, en su caso, del derecho internacional¹³⁷. Las autoridades deberían establecer en la legislación nacional la función y las potestades de los proveedores de servicios de seguridad privada en la aplicación de la ley y su uso de la fuerza y capacitación deberían estar estrictamente regulados¹³⁸.

94. El uso de dispositivos de grabación por los agentes del orden durante las reuniones, incluidas las cámaras adosadas al cuerpo, puede ser positivo para asegurar la rendición de cuentas, si se hace con sensatez. Sin embargo, las autoridades deberían tener unas directrices claras a disposición del público para que su uso sea compatible con las normas internacionales sobre la intimidad y no tenga un efecto disuasorio de la participación en las

¹³¹ A/HRC/31/66, párrs. 60 y 67 e). Véase también Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Resource book on the use of force and firearms in law enforcement* (Nueva York, Naciones Unidas, 2017), pág. 96.

¹³² Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Hentschel and Stark v. Germany* (demanda núm. 47274/15), sentencia de 9 de noviembre de 2017, párr. 91; y CAT/C/DEU/CO/6, párr. 40.

¹³³ CCPR/C/COD/CO/4, párrs. 43 y 44; y CCPR/C/BHR/CO/1, párr. 36. Véase también el *Protocolo de Minnesota sobre la Investigación de Muertes Potencialmente Ilícitas* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.17.XIV.3).

¹³⁴ Resolución 60/147 de la Asamblea General, anexo.

¹³⁵ *United Nations Human Rights Guidance on Less-Lethal Weapons in Law Enforcement*, párrs. 3.3 a 3.5.

¹³⁶ Observación general núm. 36, párr. 15.

¹³⁷ *Código de Conducta Internacional para Proveedores de Servicios de Seguridad Privada* (2010).

¹³⁸ *United Nations Human Rights Guidance on Less-Lethal Weapons in Law Enforcement*, párr. 3.2.

reuniones¹³⁹. Los participantes, los periodistas y los observadores también tienen derecho a grabar a los agentes del orden¹⁴⁰.

95. El Estado es plenamente responsable de todo sistema de armas por control remoto que utilice en una reunión. Esos métodos de uso de la fuerza pueden aumentar la tensión y solo se deberían utilizar con mucha precaución. Los sistemas de armas totalmente autónomos, con los que se pueda utilizar una fuerza letal contra los participantes en una reunión sin intervención humana significativa una vez que se haya desplegado el sistema, no se deben utilizar nunca con fines de aplicación de la ley durante una reunión¹⁴¹.

VII. Reuniones en los estados de emergencia y los conflictos armados

96. Aunque el derecho de reunión pacífica no figura como inderogable en el artículo 4, párrafo 2, del Pacto, otros derechos que se pueden ejercer en las reuniones, como los consagrados en los artículos 6, 7 y 18, son inderogables. Los Estados partes no deben recurrir a la suspensión del derecho de reunión pacífica si pueden alcanzar sus objetivos imponiendo restricciones en aplicación del artículo 21¹⁴². Si los Estados suspenden la aplicación del Pacto en respuesta, por ejemplo, a manifestaciones masivas que incluyan actos de violencia, deben poder justificar no solo que esa situación constituye una amenaza para la vida de la nación, sino también que todas las medidas por las que se suspendan sus obligaciones en virtud del Pacto son estrictamente necesarias dada la situación y cumplen las condiciones del artículo 4¹⁴³.

97. En una situación de conflicto armado, el uso de la fuerza durante las reuniones pacíficas se sigue rigiendo por las normas de aplicación de la ley y el Pacto sigue siendo aplicable¹⁴⁴. Los civiles en una reunión están protegidos de los ataques letales, excepto cuando participen directamente en las hostilidades, tal y como se entiende ese término en el derecho internacional humanitario. En tal circunstancia, pueden ser objeto de un ataque solo en la medida en que no estén protegidos de otro modo por el derecho internacional. Todo uso de la fuerza al amparo del derecho internacional humanitario aplicable está sujeto a las normas y los principios de distinción, precaución, proporcionalidad, necesidad militar y humanidad. En todas las decisiones sobre el uso de la fuerza, la seguridad y la protección de los participantes en la reunión y de la población en general deberían ser una consideración importante.

VIII. Relación del artículo 21 con otras disposiciones del Pacto y otros regímenes jurídicos

98. La plena protección del derecho de reunión pacífica depende de la protección de una serie de derechos. El uso de una fuerza innecesaria o desproporcionada u otra conducta ilícita por funcionarios del Estado durante una reunión puede constituir una violación de los artículos 6, 7 y 9 del Pacto¹⁴⁵. Un caso extremo en el que los participantes en reuniones pacíficas sean sometidos a una fuerza o conducta ilícita como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil también puede constituir, cuando se cumplan los demás criterios pertinentes, un crimen de lesa humanidad¹⁴⁶.

¹³⁹ CCPR/C/CHN-HKG/CO/3, párr. 10; y CCPR/C/CHN-MAC/CO/1, párr. 16.

¹⁴⁰ A/HRC/31/66, párr. 71.

¹⁴¹ *Ibid.*, párr. 67 f).

¹⁴² Observación general núm. 29 (2001), relativa a la suspensión de obligaciones durante un estado de excepción, párr. 5. Véase también CCPR/C/128/2, párr. 2 c).

¹⁴³ Observación general núm. 29, párrs. 5 a 9.

¹⁴⁴ Observación general núm. 36, párr. 64.

¹⁴⁵ CCPR/C/ISR/CO/3, párr. 9; CCPR/C/UZB/CO/3, párr. 8; *Olmedo c. el Paraguay* (CCPR/C/104/D/1828/2008), párr. 7.5; y *Benítez Gamarra c. el Paraguay* (CCPR/C/104/D/1829/2008), párr. 7.4.

¹⁴⁶ Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, art. 7.

99. Las restricciones a la capacidad de las personas para viajar, incluso al extranjero (art. 12, párr. 2), a fin de participar en reuniones y marchas y otras reuniones en movimiento pueden constituir una violación de su libertad de circulación (art. 12, párr. 1). Las decisiones oficiales que restrinjan el ejercicio de los derechos de reunión deben poder ser impugnadas legalmente en un proceso que cumpla los requisitos de una audiencia justa y pública (art. 14, párr. 1)¹⁴⁷. La vigilancia de las personas que participen en reuniones y otras actividades de recopilación de datos pueden constituir una violación de su derecho a la intimidad (art. 17). Las reuniones religiosas también se pueden proteger en virtud de la libertad de manifestar la propia religión o creencias (art. 18)¹⁴⁸. El derecho de reunión pacífica es más que una simple manifestación de la libertad de expresión (art. 19, párr. 2). A menudo tiene un elemento expresivo y los motivos del reconocimiento de estos dos derechos y las restricciones aceptables se superponen de muchas maneras. La libertad de acceso a la información en poder de los órganos públicos (art. 19, párr. 2) subyace a la capacidad de la población de conocer el marco jurídico y administrativo aplicable a las reuniones y le permite exigir responsabilidades a los funcionarios públicos.

100. La libertad de asociación (art. 22) también protege la acción colectiva y las restricciones a ese derecho suelen afectar al derecho de reunión pacífica. El derecho de participación política (art. 25) está estrechamente relacionado con el derecho de reunión pacífica y, en los casos pertinentes, las restricciones se deben justificar con arreglo a las condiciones establecidas tanto en el artículo 21 como en el artículo 25¹⁴⁹. El derecho a la no discriminación protege a los participantes de las prácticas discriminatorias en el contexto de las reuniones (arts. 2, párr. 1, 24 y 26).

101. Sin embargo, la participación en reuniones pacíficas se puede restringir de conformidad con el artículo 21, a fin de proteger los derechos y libertades de los demás.

102. El derecho de reunión pacífica tiene un valor intrínseco. Además, se suele ejercer con el objetivo de promover la efectividad de otros derechos humanos y otras normas y principios del derecho internacional. En esos casos, la justificación jurídica del deber de respetar y garantizar el derecho de reunión pacífica procede también de la importancia de otros derechos, normas y principios más amplios cuya aplicación promueve.

¹⁴⁷ *Evrezov y otros c. Belarús*, párrs. 3.3 y 8.9.

¹⁴⁸ Observación general núm. 22, párr. 8.

¹⁴⁹ *Sudalenko c. Belarús*, párr. 8.6.