

## Exposición de Xavier Mena, Representante Adjunto para América del Sur del ACNUDH

Discurso en conversatorio virtual “Derecho a reunión pacífica” en Chile

10 de septiembre de 2020

Muy buenas tardes Subsecretaria de Derechos Humanos, Lorena Recabarren, es un gusto poder participar de esta segunda sesión del ciclo de conversatorios sobre el derecho de reunión pacífica. Saludo también a las instituciones colaboradoras, el Instituto Nacional de Derechos Humanos y la Defensoría de la Niñez, y a las y los panelistas presentes quienes a través de sus ponencias abrirán un valioso debate democrático. Extiendo también el saludo a quienes forman parte de la audiencia de este conversatorio.

Desde la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos valoramos este tipo de instancias participativas y esperamos poder contribuir en esta interesante discusión, haciendo presente los principales estándares internacionales sobre el derecho humano de reunión pacífica.

En las sociedades de todo el mundo, el derecho a la reunión pacífica permite a las personas participar colectivamente en la configuración de sus sociedades de una manera poderosa. Las reuniones pacíficas desempeñan un papel fundamental al permitir que las personas propongan ideas y enfoques, y determinen el grado de apoyo, u oposición, a esas ideas y enfoques entre la opinión pública.

Las reuniones pacíficas han sido utilizadas cada vez más como un mecanismo o instrumento para alcanzar el reconocimiento, la protección y la realización de otros derechos, e igualmente, para expresar la insatisfacción, el desacuerdo o indignación frente a hechos, conductas, decisiones o situaciones que afectan el interés público.

La reunión pacífica, además de ser un derecho humano en sí mismo, es un mecanismo a través del cual otros derechos fundamentales pueden ser ejercidos. Este aspecto puede ser de especial importancia para los integrantes o colectivos sociales que se encuentran marginados.

Muchos de los derechos humanos que durante las últimas décadas han sido consolidados en los ordenamientos jurídicos nacionales e internacionales –y que actualmente ejercemos con innegable libertad–, tienen como origen la expresión colectiva del derecho a la reunión pacífica y en los derechos a manifestación y protesta.

Las reuniones pacíficas pueden adoptar muchas formas, incluidas las manifestaciones, las reuniones propiamente dichas, los desfiles, las huelgas, los mítines, las sentadas y los *flashmobs*. Todas estas expresiones están protegidas en virtud del Artículo 21, ya sean estáticas, como los piquetes, o en movimiento, como los desfiles o las marchas.

El marco normativo que regula el derecho a la reunión pacífica está consagrado principalmente en el Art. 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Este artículo dispone lo siguiente:

*“Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás”.<sup>1</sup>*

Este derecho se encuentra también regulado en otros instrumentos internacionales de derechos humanos: Art. 20 (1) de la Declaración Universal de DD.HH., Art. 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Art. 15 Convención del Niño; entre otros.

La protección del derecho de reunión pacífica depende de la protección de una serie de derechos consagrados en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos. El derecho a la vida (art. 6)<sup>2</sup>; el derecho a no ser sometido a tratos crueles, inhumanos o degradantes (art. 7)<sup>3</sup>; La protección del derecho a un juicio justo (art. 14.1);<sup>4</sup> El derecho a la privacidad (art. 17). La libertad de expresión (art. 19.2),<sup>5</sup> (art. 19.2) La libertad de asociación (art. 22) El derecho a la participación política (art. 25) entre otros.

Cabe enfatizar la importancia de la dimensión de protección que este derecho también toma para el caso de NNA, de mujeres, las personas con discapacidad, las personas migrantes o refugiadas, personas pertenecientes a los pueblos originarios, o las personas que han sido discriminadas a causa de su orientación sexual o identidad de género entre otros grupos de personas históricamente excluidos del juego de deliberación política.

Para entender con mayor profundidad el contenido de este derecho, el Comité de Derechos Humanos publicó el 27 de julio pasado la Observación General N° 37 referente al derecho a la reunión pacífica, respecto a la cual me gustaría compartirles algunos aspectos.

Lo primero, toda personas sometida a la jurisdicción de un Estado parte tiene el derecho a reunirse pacíficamente. Sólo reuniones que sean pacíficas están protegidas por el Art. 21.

El derecho de reunión pacífica es un derecho individual que se ejerce colectivamente, por tanto, mientras una persona ejerza su derecho de forma pacífica, debería ser resguardado por parte del estado. En este sentido, 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, este artículo ampara las campañas de desobediencia civil o de acción directa, siempre que no sean violentas.

---

<sup>1</sup> Este derecho se encuentra también regulado en otros instrumentos internacionales de derechos humanos: Art. 20 (1) de la Declaración Universal de DD.HH., Art. 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Art. 15 Convención del Niño; entre otros.

<sup>2</sup> *Olmedo c. Paraguay*, párr. 7.5.

<sup>3</sup> *Benítez Gamarra c. Paraguay* (CCPR/C/104/D/1829/2008), párr. 7.4.

<sup>4</sup> *Evrezov y otros c. Belarús*, párr. 3.3 y 8.9.

<sup>5</sup> 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).

Los términos pacífica y no violenta se pueden utilizar indistintamente.

Se considera reunión violenta aquella que está sesgada de violencia. 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. Además, los actos de violencia aislados cometidos por ciertos participantes no deben, en modo alguno, atribuirse a otros participantes. Así, hay participantes de una reunión que pueden acogerse al artículo 21, mientras que otros participantes de la misma reunión no. La mera perturbación de la circulación del tráfico, o de los peatones, o de las actividades cotidianas, no equivale a violencia. Esto significa que la sola interrupción del movimiento vehicular o peatonal no es suficiente para dispersar una manifestación.

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(...).

El hecho de que los participantes porten objetos que se podrían considerar armas, no es suficiente por sí solo para que la reunión se vuelva violenta. Eso se tiene que determinar caso por caso, dependiendo, entre otras consideraciones, de las prácticas culturales locales, de si hay indicios de intención violenta y del riesgo de daño de la presencia de tales objetos.

La conducta de los participantes también se puede considerar violenta si, antes de la reunión o durante él, está claro que los participantes están incitando a otros al uso inminente de una fuerza ilícita o si se establece que tienen intenciones violentas y tienen previsto llevarlas a la práctica<sup>6</sup>. Una vez más, los incidentes aislados no bastarán para tildar a toda una reunión de violenta, pero cuando la incitación o la intención de violencia sea generalizada o si los propios dirigentes u organizadores de la reunión transmiten ese mensaje, es posible que dicha reunión ya no esté protegida por el artículo 21.

Segundo, los diversos derechos que implican la protección de las reuniones pacíficas, incluido el derecho de reunión pacífica, imponen al Estado una serie de obligaciones para asegurar su realización efectiva.

La obligación principal de los Estados en lo que respecta a las reuniones pacíficas es, en la medida de lo posible, dejar que se celebren. Los agentes del Estado se deben abstener de interferir injustificadamente con los participantes en la reunión. En virtud de esa obligación, los Estados partes no pueden, por ejemplo, prohibir, restringir, bloquear o interrumpir las reuniones sin una buena razón ni sancionar a los participantes u organizadores sin causa justificada. La carga probatoria corresponde a quien restringe el derecho, por tanto, es el Estado quien debe justificar cualquier restricción o prohibición. En caso de incertidumbre, se debe presumir que la reunión será pacífica y según se desarrollen los hechos, definir su categoría. Es fundamental permitir que los participantes determinen el propósito de la reunión y, dada su naturaleza expresiva, permitirles celebrar la reunión en un lugar donde puedan ser “vistos y oídos”.

La obligación de hacer posibles las reuniones significa también que los Estados partes y sus agentes deben facilitar y crear un entorno propicio para el ejercicio de los derechos de reunión. Por lo tanto, los Estados también tienen obligaciones positivas de prestar asistencia a los participantes, cuando sea necesario, para que logren sus objetivos legítimos. En algunos casos, puede ser necesario bloquear

---

<sup>6</sup> Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Lashmankin and others v. Russia*, párr. 402.

las calles, desviar el tráfico o proporcionar seguridad. Ello incluye la obligación de proteger a los participantes de la violencia homofóbica, sexual o de género<sup>7</sup>.

Debe haber una supervisión independiente y visible de todos los órganos que participen en el cumplimiento de la obligación de facilitar las reuniones, incluido el acceso a recursos judiciales en caso de posibles violaciones de los derechos en cuestión. El derecho de reunión pacífica, al igual que otros derechos, solo se protege adecuadamente cuando hay mecanismos apropiados de rendición de cuentas y reparación.

En la era digital, muchas de esas actividades asociadas se realizan en línea o dependen de los servicios digitales. El artículo 21 también protege esas actividades. Por ejemplo, los Estados partes deberían abstenerse de bloquear indebidamente la conexión a Internet en relación con las manifestaciones.

Tercero, el derecho de reunión pacífica no es absoluto y puede ser restringido, pero las limitaciones deberían ser las mínimas. Toda restricción del derecho se debe justificar de acuerdo con los tres requisitos principales para las limitaciones de los derechos contenidos en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, estos son: la legalidad, la necesidad y la proporcionalidad.

Principio legalidad: cualquier restricción debe emanar o estar contenida en una ley o disposición legal, pero además debe ser lo suficientemente precisa y clara para que cualquier persona pueda reconocer la restricción y considerarla como tal. Bajo este principio se enmarca la labor que el Ministerio de Justicia está realizando ahora. Establecer un marco regulatorio del derecho a reunión a través de una ley.

Principio necesidad: la restricción debe ser la menos perturbadora posible.

Principio proporcionalidad: las restricciones deben ser adecuadas para no obstaculizar o violar el derecho mismo.

Cuarto, dentro de los fines legítimos en razón de los cuales se puede restringir el derecho de reunión pacífica, el más recurrente es “la seguridad pública”. Para que se invoque esta causal, 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. (...) Los Estados partes no deben basarse en una noción vaga del "orden público" como motivo para justificar restricciones excesivas al derecho de reunión pacífica. En ciertos casos, las reuniones pacíficas son intrínsecamente perturbadoras.(...)

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, 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 o para lograr otros objetivos favorecidos por las autoridades.

Quinto, el derecho a la reunión pacífica es en efecto: un derecho, y no un privilegio. Por tanto, no se deberían imponer regímenes de autorización en virtud de los cuales se deba solicitar permiso a las autoridades para reunirse. El hecho de tener que solicitar permiso niega la idea de que la reunión

---

<sup>7</sup> CCPR/C/CHL/CO/6, párr. 19.

<sup>8</sup> CCPR/C/MAR/CO/6, párr. 45; CCPR/C/GMB/CO/2, párr. 41.

pacífica es un derecho fundamental<sup>9</sup>. Sin embargo, ese no es el caso cuando tales regímenes equivalen en la práctica a sistemas de notificación. En cualquier caso, los regímenes de notificación no se deben convertir en la práctica en sistemas de autorización<sup>10</sup>, como consecuencia, por ejemplo, de sistemas excesivamente burocráticos.

Sexto, el deber fundamental de todo organismo encargado de hacer cumplir la ley que participe en la vigilancia de una reunión pacífica es hacer posible, permitiendo y facilitando, el ejercicio de los derechos fundamentales de los participantes, protegiendo al mismo tiempo al resto de la población, incluidos los periodistas<sup>11</sup>, los supervisores y los observadores, así como los bienes públicos y privados, de cualquier daños.

El Estado debe proteger a las personas de las posibles agresiones de otros civiles, durante el despliegue de la reunión. También debe proteger a las personas de violencia por parte de agentes del Estado sea por uso innecesario de la fuerza o por uso abusivo de ella.

Siempre que sea posible, solo se debe desplegar a aquellos funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que hayan recibido la capacitación para la vigilancia en reuniones.

Por regla general, no se debe utilizar a militares para mantener el orden en reuniones. (...) Los Estados partes deben velar por que todas las armas, incluyendo las menos letales, 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.

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".

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. Habida cuenta de la amenaza que dichas armas suponen para la vida, se debe aplicar también este umbral mínimo respecto de la utilización de munición menos letal. (...) 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.

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.

Durante los últimos años, Chile ha recibido decenas de recomendaciones sobre el derecho de reunión pacífica por parte de los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas. Estas recomendaciones se refieren a tres temáticas principalmente: (1) impartir sistemáticamente

---

<sup>9</sup> Directrices de la Comisión Africana sobre la libertad de asociación y reunión en África, párr. 71.

<sup>10</sup> CCPR/C/JOR/CO/5, párr. 32.

<sup>11</sup> CCPR/C/AGO/CO/1, párr. 21; CCPR/C/GEO/CO/4, párr. 12; CCPR/C/KOR/CO/4, párr. 52.

capacitaciones a todos los agentes de orden y seguridad en materia de uso de la fuerza en el contexto de manifestaciones<sup>12</sup>; (2) adoptar las medidas necesarias para garantizar el derecho de reunión pacífica<sup>13</sup> que incluye la derogación del Decreto Supremo 1086; y (3) velar porque las víctimas de violaciones y abusos del derecho de reunión pacífica tengan acceso a la justicia y una reparación apropiada.<sup>14</sup>

Finalizo esta presentación reconociendo nuevamente la labor del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y su Subsecretaría de Derechos humanos, por generar esta instancia de participación y de diálogo.

Termino, finalmente, invitando a los y las asistentes a que revisen la página del Relator Especial sobre la libertad de reunión pacífica y de asociación, quien en el marco de la pandemia publicó, en el mes de abril, unas cartillas de indicadores para evaluar el cumplimiento de los Estados de sus obligaciones relativas a la protección de los derechos de reunión pacífica y de asociación durante y después del COVID-19 ([https://www.ohchr.org/Documents/Issues/FAssociation/Checklist\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/FAssociation/Checklist_SP.pdf))

Para dar seguimiento a esos indicadores, el Relator ha lanzado recientemente un cuestionario dirigido a la sociedad civil que debe ser remitido preferiblemente antes del 30 de noviembre de 2020. <https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSeKvnHqyJ0lhGbiZAel2h25NrJ2HPwVBEfyKlGA16BerT-fKg/viewform>

Muchas gracias nuevamente por la invitación.

---

<sup>12</sup> EPU 2019 (Chipre, Azerbaiyán)

<sup>13</sup> EPU 2019 (Islandia, Cuba)

<sup>14</sup> Relator Especial sobre los derechos a la libertad de pacífica y de asociación, 2016.