



# Asamblea General

Distr. general  
16 de mayo de 2022  
Español  
Original: inglés

## Consejo de Derechos Humanos

### 50º período de sesiones

13 de junio a 8 de julio de 2022

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,  
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,  
incluido el derecho al desarrollo**

## **Protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas durante situaciones de crisis**

### **Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Clément Nyaletsossi Voule\***

#### *Resumen*

El presente informe ha sido elaborado por el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, de conformidad con la resolución 44/20 del Consejo de Derechos Humanos, de 17 de julio de 2020.

El Relator Especial ha examinado los principales factores que dificultan seriamente, a escala mundial, la protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas durante situaciones de crisis. Entre estos factores figuran la estigmatización, el abuso de las medidas de emergencia, la militarización y el uso ilícito de la fuerza para reprimir manifestaciones pacíficas, agravados por la impunidad endémica de las violaciones graves. El Relator Especial reafirma la importancia de la protesta pacífica para una sociedad democrática, justa y pacífica, y como cauce para que las voces de la población sean escuchadas y tenidas en cuenta. Basándose en numerosas consultas internacionales y comunicaciones de Estados, fuerzas del orden y actores no estatales, el Relator Especial ofrece recomendaciones prácticas destinadas a mejorar la facilitación y la protección de los derechos humanos durante las manifestaciones pacíficas en situaciones de crisis.

\* Se acordó publicar este documento tras la fecha prevista debido a circunstancias que escapan al control de quien lo presenta.



## Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción .....	3
II. Marco jurídico y conceptual.....	3
III. El papel de las manifestaciones en la construcción de sociedades pacíficas e incluyentes .....	5
IV. Restricciones a las manifestaciones pacíficas durante situaciones de crisis.....	5
V. Respeto de las manifestaciones pacíficas durante los conflictos armados .....	16
VI. Acabar con la impunidad y garantizar la rendición de cuentas .....	17
VII. Conclusión .....	18
VIII. Recomendaciones.....	18

## I. Introducción

1. El 17 de julio de 2020, el Consejo de Derechos Humanos adoptó la resolución 44/20 relativa a la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas. Preocupado por el aumento de las violaciones de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas, exacerbadas por situaciones de crisis como la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19), el Consejo pidió al Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Clément Nyaletsossi Voule, que preparara el presente informe.

2. Entre junio de 2021 y abril de 2022, el Relator Especial llevó a cabo consultas regionales y mundiales con diversas partes interesadas, incluidas ocho consultas regionales con cientos de representantes de la sociedad civil de las regiones de África, Asia y el Pacífico, Europa, América Latina y el Caribe, y Oriente Medio y África del Norte; una consulta mundial en línea con instituciones nacionales de derechos humanos; una consulta virtual con miembros de las fuerzas del orden, en colaboración con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC); y una consulta mundial con misiones permanentes de Estados en Ginebra. Por otro lado, el Relator Especial mantuvo contactos con sistemas regionales de derechos humanos y consultó a expertos, entre ellos académicos, juristas y miembros de la sociedad civil que trabajan sobre diversas cuestiones tratadas en el informe. El informe también se nutre de la mesa redonda sobre la protesta pacífica celebrada en el 48º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, en la que el Relator Especial pidió a los Estados que aplicaran todos los instrumentos pertinentes para reforzar la promoción y la protección de los derechos humanos en el marco de las manifestaciones pacíficas. El Relator Especial recibió 95 comunicaciones que sirvieron para sustentar el informe: 11 de Estados, 9 de instituciones nacionales de derechos humanos y 75 de la sociedad civil<sup>1</sup>.

3. Entre los actores consultados hay activistas y expertos en la supervisión de manifestaciones pacíficas, manifestantes, defensores de los derechos humanos, actores de la construcción de la paz, actores humanitarios, y activistas por los derechos de la mujer y contra la discriminación racial, entre otros. Se ha prestado especial atención a los aspectos de género de las manifestaciones en situaciones de crisis y al impacto de las medidas en los diferentes grupos.

## II. Marco jurídico y conceptual

4. Las manifestaciones pueden adoptar muchas formas. Pueden ser espontáneas u organizadas, individuales o colectivas. Pueden perseguir numerosos objetivos: expresar discrepancias, descontento u oposición; plantear inquietudes o concienciar sobre cuestiones diversas, entre ellas violaciones de los derechos humanos; solicitar la rendición de cuentas; reivindicar mejores condiciones laborales; o una combinación de dichos objetivos. Las manifestaciones desempeñan un papel especialmente importante para que puedan expresarse perspectivas populares en momentos de crisis, en los que se acentúan las desigualdades y la marginación. Las manifestaciones son también una vía importante para proteger y hacer valer otros derechos<sup>2</sup>. En consecuencia, las restricciones y la desprotección de las manifestaciones pacíficas contribuyen a vulnerar los demás derechos humanos que los manifestantes intentan promover, hacer valer y defender.

5. La celebración de manifestaciones pacíficas está protegida por numerosos instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos. En particular, el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ampara el derecho a la libertad de reunión pacífica. Las manifestaciones también están protegidas por el derecho a la libertad de asociarse libremente con otros, el derecho a la libertad de expresión y el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos (artículos 19, 22 y 25 del Pacto). Estos

<sup>1</sup> Las comunicaciones están archivadas en la Secretaría.

<sup>2</sup> Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 37 (2020), relativa al derecho de reunión pacífica.

derechos están considerados, de manera general, pilares fundamentales de las sociedades libres y democráticas. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión pacífica, sin importar su condición. La protección prevalece con independencia de que la manifestación promueva o no “ideas u objetivos polémicos”<sup>3</sup>. Los Estados tienen la obligación, en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, de respetar, proteger y hacer valer el derecho de las personas a la libertad de reunión pacífica.

6. Este derecho no está supeditado más que a las restricciones previstas en la legislación de derechos humanos. En primer lugar, las restricciones deben pasar la prueba de la legalidad, por lo que deben ser establecidas por ley, con antelación y de conformidad con procedimientos adecuados, y no confieren una discrecionalidad ilimitada o generalizada a los encargados de su aplicación. Por otro lado, tal como se establece en el artículo 21 del Pacto, deben estar supeditadas a fines legítimos, como la seguridad nacional o pública, el orden público, la protección de la salud o la moral públicas y la protección de los derechos y libertades ajenos. Cualquier restricción impuesta debe ser el instrumento menos perturbador de los que permitan garantizar su función protectora y no debe resultar desproporcionada con respecto a su objetivo legítimo. Todo ello debe considerarse de acuerdo con los principios de la democracia, el estado de derecho, el pluralismo político y los derechos humanos<sup>4</sup>.

7. Las manifestaciones pacíficas surgen a menudo como consecuencia de las crisis o en relación con ellas, contextos en los que los Estados suelen imponer restricciones ilegítimas a las reuniones, dando lugar a numerosas violaciones de derechos. Entre las situaciones que cabe calificar de “crisis”, en las que aparecen manifestaciones y el riesgo de represión, figuran los conflictos armados, las situaciones de inestabilidad política, los golpes de Estado y las grandes protestas políticas, la violencia de masas relacionada con el terrorismo o la delincuencia organizada, las crisis sanitarias, las catástrofes medioambientales y naturales, el cambio climático, las crisis económicas, las situaciones de inseguridad alimentaria, las situaciones de pobreza y desigualdad de gran escala y las situaciones que conllevan una discriminación sistemática de determinados grupos.

8. Independientemente de la existencia de una “crisis”, los Estados están obligados a proteger los derechos humanos. En virtud del artículo 4 del Pacto, los Estados pueden suspender únicamente de manera limitada algunas de sus obligaciones de derechos humanos, como el derecho a la libertad de reunión pacífica, en circunstancias excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación. Toda restricción debe tener carácter excepcional y temporal, resultar proporcionada a la luz de la situación de emergencia y aplicarse únicamente mientras dure la emergencia, además de ajustarse a los parámetros definidos por el derecho internacional de los derechos humanos<sup>5</sup>. Los Estados no deben recurrir a la suspensión del derecho de reunión pacífica si pueden alcanzar sus objetivos mediante restricciones de menor calado, en consonancia con las disposiciones del artículo 21<sup>6</sup>. Durante los estados de emergencia, otros derechos y principios atinentes a las manifestaciones pacíficas, como el derecho a la vida, la prohibición de la tortura y el principio de legalidad en el derecho penal, son inderogables en cualquier circunstancia<sup>7</sup>.

9. En un conflicto armado, las disposiciones que suspendan la aplicación del Pacto se permitirán solo en la medida en que la situación constituya un peligro para la vida de la nación<sup>8</sup>. Por otro lado, el derecho internacional humanitario, incluidos los Convenios de Ginebra de 1949 y sus protocolos adicionales, es aplicable y protege a la población civil en el contexto de manifestaciones pacíficas que tengan lugar durante conflictos armados internacionales o no internacionales, o bajo ocupación militar.

<sup>3</sup> Observación general núm. 37 (2020), párr. 7.

<sup>4</sup> *Ibid.*, párrs. 36 a 40.

<sup>5</sup> Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 29 (2001), relativa a la suspensión de obligaciones durante un estado de excepción; y Principios de Siracusa sobre las Disposiciones de Limitación y Derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, (Principios de Siracusa) (E/CN.4/1985/4, anexo).

<sup>6</sup> Observación general núm. 37 (2020) y observación general núm. 29 (2001), párr. 5; y CCPR/C/128/2, párr. 2 c).

<sup>7</sup> Principios de Siracusa; y observación general núm. 29 (2001), párr. 7.

<sup>8</sup> Observación general núm. 29 (2001), párr. 3.

### III. El papel de las manifestaciones en la construcción de sociedades pacíficas e incluyentes

10. El Relator Especial ha observado una marcada tendencia de los Estados a percibir las manifestaciones como una amenaza y un amplificador de las crisis. Recalca, por el contrario, que son vitales para la vida de sociedades sanas, ya que permiten tener en cuenta los puntos de vista y las voces de aquellos que de otro modo quedan excluidos. Las manifestaciones han sido especialmente importantes para facilitar la participación de estos grupos, como los jóvenes, las minorías étnicas, raciales y de otro tipo, las mujeres, los niños, las personas LGBTQI+ y otras comunidades marginadas y grupos de víctimas. También suelen ser esenciales para exigir cuentas a los gobiernos y a quienes violen derechos en general. Cuando los Estados adoptan enfoques hostiles y centrados en la seguridad frente a las manifestaciones, en lugar de celebrarlas como parte importante de la vida democrática, el resultado suele ser la agravación de las crisis subyacentes.

11. Las crisis pueden ser tanto causa como consecuencia de violaciones de los derechos humanos. A menudo se originan en complejas combinaciones de factores, como la exclusión y la discriminación sistémicas, la distribución desigual de la riqueza y los sistemas económicos de explotación, la degradación ambiental y la falta de acceso a los servicios básicos o a la protección. Para identificar y abordar efectivamente los factores subyacentes de las crisis es preciso adoptar múltiples perspectivas y entablar un diálogo incluyente.

12. Respetar el derecho a la libertad de reunión pacífica —en el marco de un ecosistema de participación pública en los procesos de toma de decisiones— contribuye a lograr políticas más transparentes y pertinentes. La capacidad de los diferentes segmentos sociales de expresar públicamente sus discrepancias y agravios, particularmente en situaciones de crisis, supone un importante impulso para el diálogo y previene la aparición de nuevos conflictos destructivos. También es importante que puedan participar en las protestas los niños, dada su exclusión de los procesos políticos.

13. Es preocupante que, en contextos de crisis, a menudo se perciban o se malinterpreten las manifestaciones como amenazas para la seguridad nacional, el orden público y similares, y se les opongan leyes, políticas y fuerzas represivas. Este tipo de represión suele provocar mayores agravios y malestar social.

14. Es importante recordar el papel histórico desempeñado por las manifestaciones a la hora de impulsar cambios y hacer avanzar los derechos humanos y la justicia social; acabar con la esclavitud, el dominio colonial, los regímenes autoritarios y el *apartheid*; apoyar procesos de justicia transicional; promover los derechos de la mujer; prevenir conflictos destructivos y tender puentes; e impulsar la lucha mundial por la justicia climática. Las manifestaciones se han traducido en innumerables cambios institucionales y jurídicos de gran importancia, en particular, reformas constitucionales, cambios en las estructuras gubernamentales y otros acuerdos institucionales, reformas de leyes y prácticas abusivas, desarrollo de la protección social e inclusión progresiva de grupos vulnerables.

### IV. Restricciones a las manifestaciones pacíficas durante situaciones de crisis

15. Con demasiada frecuencia, los Estados han respondido a las crisis, ya fueran auténticas o inventadas, aplicando una serie de medidas ilícitas que violan el derecho a la libertad de reunión pacífica. Los Estados suelen justificar las restricciones o el uso ilícito de la fuerza contra manifestantes pacíficos calificándolos de “alborotadores”, “delincuentes”, “provocadores”, “terroristas” o con otros términos estigmatizadores. Se trata de prácticas sumamente peligrosas, que crean un clima hostil al ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica y pueden propiciar graves violaciones de los derechos humanos.

## A. Uso de las leyes y medidas de emergencia

16. Hay un largo historial de uso indebido de medidas de emergencia por los Estados en momentos de crisis, como la imposición de severas restricciones o de prohibiciones generales del derecho a la libertad de reunión pacífica. Sin embargo, no todas las crisis alcanzan el umbral que justifica la imposición del estado de emergencia. Los Estados tienen la obligación de justificar minuciosamente la proclamación del estado de emergencia y de aportar pruebas claras, incluidas pruebas científicas cuando proceda (como en el caso de las crisis sanitarias), de que la situación alcanza el umbral de una emergencia. Por otro lado, todas las medidas de suspensión deben limitarse estrictamente a las exigencias de la situación<sup>9</sup>. Este requisito guarda relación con la duración, el ámbito geográfico y el alcance material del estado de excepción y de cualesquiera medidas de suspensión relacionadas<sup>10</sup>. Además, los Estados deben aportar pruebas de que se trata de una emergencia real, grave e inminente<sup>11</sup>. El estado de emergencia no debe utilizarse para reprimir la disidencia, expresada a través de manifestaciones. Para garantizar el cumplimiento del principio de legalidad y el estado de derecho, la declaración de un estado de excepción debe ir siempre acompañada de una proclamación oficial. Para prorrogar el estado de excepción se requiere una proclamación oficial de las suspensiones de derechos que traiga consigo<sup>12</sup>.

17. Con frecuencia, en momentos de crisis, los Estados han declarado el estado de emergencia de maneras y en circunstancias inapropiadas y por periodos demasiado prolongados, y han instrumentalizado esas declaraciones para imponer restricciones innecesarias del derecho a la libertad de reunión pacífica, contraviniendo sus obligaciones jurídicas internacionales. Han prohibido reuniones y avalado el uso ilícito de la fuerza, en particular, intervenciones militares, detenciones arbitrarias o ilegales, interrupciones del servicio de Internet y de las comunicaciones, así como otras medidas abusivas destinadas a poner fin a protestas pacíficas. Los Estados también han utilizado declaraciones de “emergencia” como coartada para justificar la persecución de personas críticas con el Gobierno y han transmitido a los militares y a los agentes de las fuerzas del orden la sensación de que podían violar impunemente los derechos humanos mientras aplicaban las medidas de emergencia dictadas en respuesta a manifestaciones pacíficas.

18. En respuesta a la pandemia mundial de COVID-19, un número inédito de Estados de todo el mundo adoptó medidas de emergencia y salud pública extremas, e impuso confinamientos nacionales y amplias restricciones de movimientos y concentraciones, incluida la prohibición de celebrar reuniones pacíficas<sup>13</sup>. Los Estados que declaren el estado de emergencia en el contexto de una pandemia deben ceñirse a las normas mencionadas. Sin embargo, muchos impusieron estados de emergencia sin declararlos formalmente. Algunos Estados impusieron medidas de emergencia o de facto, como los confinamientos estrictos y la prohibición de reuniones, mediante decretos y declaraciones presidenciales, eludiendo la revisión legislativa y la supervisión judicial.

19. Si bien el Relator Especial comprende la urgencia de la situación de la pandemia de COVID-19 y la necesidad de los Estados de proteger el derecho a la salud y a la vida de todas las personas dentro de sus jurisdicciones, numerosas medidas adoptadas durante la pandemia fueron injustificadas, desproporcionadas y excesivamente punitivas. La concentración de poder en manos de las autoridades ejecutivas, con una supervisión legislativa o judicial mínima o nula, la falta de claridad sobre el estatuto o el contenido de las medidas de emergencia, y la decisión de algunos Estados de plantear la pandemia no como una cuestión de salud, sino desde un prisma de seguridad, fortaleciendo las fuerzas de seguridad y, en ocasiones, las fuerzas armadas, ha propiciado graves violaciones del derecho a la libertad de reunión pacífica. El Relator Especial ha recibido numerosos informes sobre casos de uso excesivo de la fuerza, detenciones arbitrarias y ataques a manifestantes durante la pandemia

<sup>9</sup> *Ibid.*, párrs. 4 y 5.

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> Principios de Siracusa, párrs. 40 y 41.

<sup>12</sup> Observación general núm. 29 (2001), párr. 2.

<sup>13</sup> International Center for Not-for-Profit Law y otros, COVID-19 Civic Freedom Tracker, disponible en <https://www.icnl.org/covid19tracker/>; y Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia) (CDL-AD(2020)018, 8/10/2020).

de COVID-19. Numerosos Estados utilizaron las medidas como pretexto para impulsar la militarización, reforzar el poder ejecutivo y atacar a figuras y movimientos de la oposición. En varios Estados, se aplicaron con vigor restricciones de la libertad de reunión contra movilizaciones impulsadas por partidos políticos opositores y manifestaciones antigubernamentales, al tiempo que se autorizaba de manera irrestricta la celebración de manifestaciones oficialistas y de concentraciones políticas y mítines electorales del partido en el poder. Algunas medidas de emergencia no cuentan con una cláusula de extinción, lo que hace temer una erosión prolongada de derechos y libertades. En algunos Estados, las prohibiciones de celebrar reuniones han seguido en vigor incluso después de la suspensión de las restricciones.

20. Por otro lado, muchos Estados incluyeron la prohibición de la celebración de reuniones entre las medidas de emergencia adoptadas contra la propagación de la COVID-19 sin evaluar si otras restricciones menos invasivas, contempladas en el artículo 21, podían permitir cumplir el objetivo de salud pública; sin evaluar, por ejemplo, si hubiera bastado aplicar ciertas restricciones (directrices de distanciamiento, requisitos de uso de mascarillas, reducción del número de participantes y/u otras medidas) para limitar la propagación de la pandemia<sup>14</sup>. Se trata de evaluaciones importantes, ya que las restricciones impuestas no deben ir más allá de lo necesario en una sociedad democrática. Por ejemplo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos dictaminó que las medidas de lucha contra la COVID-19 que imponían la prohibición general de reuniones durante periodos largos y severas multas a los infractores resultaban desproporcionadas respecto de los objetivos perseguidos y violaban el derecho a la libertad de reunión pacífica<sup>15</sup>.

21. También se han impuesto medidas de emergencia que suspendían la libertad de reunión a raíz de protestas percibidas como antigubernamentales, por ejemplo, las protestas contra el aumento del precio del gas en el Perú, en abril de 2022, o las protestas organizadas para denunciar la vacuna contra la COVID-19 en el Canadá, en febrero de 2022<sup>16</sup>. El Relator Especial reitera que los Estados deben tolerar que las manifestaciones causen cierto nivel de perturbación de la vida cotidiana, salvo que se trate de perturbaciones “graves y sostenidas”<sup>17</sup>. Es más, imponer el estado de emergencia en respuesta a manifestaciones resulta contraproducente para resolver los conflictos sociales y políticos subyacentes. Los Estados deben intentar fomentar el diálogo con todos los grupos afectados y abordar las causas profundas de las protestas, así como reforzar el funcionamiento democrático para tratar conflictos sociales.

22. Es preocupante que algunos Estados hayan prolongado y normalizado poderes excepcionales adoptados inicialmente en respuesta a la crisis, con el efecto de sofocar el espacio cívico. La supervisión judicial es fundamental para limitar las posibilidades de abuso de las medidas de emergencia, incluidas las suspensiones relacionadas con el derecho de reunión pacífica.

## **B. Uso de leyes y medidas ordinarias para restringir la libertad de manifestación pacífica**

23. Los Estados también han utilizado leyes restrictivas para acabar con las manifestaciones en contextos de crisis. Han impuesto prohibiciones generales de las reuniones pacíficas<sup>18</sup>, aduciendo que están justificadas en el contexto de determinadas crisis. Las restricciones generales son presumiblemente desproporcionadas<sup>19</sup>.

<sup>14</sup> Comunicación de la Defensoría Pública (Ombudsman) de Georgia.

<sup>15</sup> Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Communauté genevoise d’action syndicale (CGAS) v. Switzerland*, demanda núm. 21881/20, sentencia de 15 de marzo de 2022.

<sup>16</sup> Véase [https://www.oas.org/en/IACHR/jsForm/?File=/en/iachr/media\\_center/PReleases/2022/072.asp](https://www.oas.org/en/IACHR/jsForm/?File=/en/iachr/media_center/PReleases/2022/072.asp).

<sup>17</sup> Observación general núm. 37 (2020), párr. 85.

<sup>18</sup> “United Nations rights experts raise alarm over Russia’s ‘choking’ media clampdown at home”, Centro de Noticias de las Naciones Unidas, 11 de marzo de 2022.

<sup>19</sup> A/HRC/20/27, párrs. 39 y 54; y observación general núm. 37 (2020), párr. 38.

24. El Relator Especial ha expresado anteriormente su preocupación por medidas jurídicas, incluidas medidas relativas a las “infraestructuras críticas”, que prohíben de hecho determinadas formas de manifestación<sup>20</sup>. Reitera que para no privar de toda sustancia al derecho a la libertad de reunión pacífica es preciso tolerar cortes de tránsito, por ejemplo, o molestias causadas a determinadas actividades comerciales. El bloqueo de carreteras puede estar sujeto a ciertas restricciones limitadas, pero no puede ser objeto de una prohibición general<sup>21</sup>.

25. Muchos Estados han adoptado medidas para hacer frente, al menos presuntamente, a problemas de seguridad relacionados con el terrorismo, el extremismo violento, la delincuencia organizada y otros problemas de seguridad nacional o de seguridad pública. Si bien ciertas medidas son adecuadas para combatir estos problemas, muchas de las medidas adoptadas en la práctica han sido utilizadas para reprimir manifestaciones pacíficas. Con frecuencia, estas medidas incluyen términos demasiado generales e imprecisos que permiten penalizar las acciones de manifestantes pacíficos<sup>22</sup>.

26. En otros muchos casos se recurre a leyes que carecen de un objetivo legítimo y/o a medidas penales demasiado generales, como las leyes de sedición, para reprimir manifestaciones que expresan opiniones discrepantes. Por ejemplo, las autoridades tailandesas han utilizado profusamente las leyes de lesa majestad y sedición para penalizar y dispersar las protestas prodemocráticas<sup>23</sup>.

27. Los Estados suelen dispersar reuniones alegando que no se ha notificado su celebración. La notificación no es exigible en el caso de las reuniones espontáneas, en las que no hay tiempo suficiente para notificar, como suele ocurrir en momentos de crisis. La mera falta de notificación nunca constituye un motivo para dispersar una reunión o para justificar el uso de la fuerza y la penalización o detención de manifestantes. Los Estados siguen teniendo la obligación de facilitar estas reuniones y proteger a quienes participan en ellas<sup>24</sup>.

28. Sean cuales sean las limitaciones, debe poder juzgarse caso por caso, y son las autoridades quienes deben justificar cualquier restricción. Si no se cumple esta obligación, se infringe el artículo 21. Cuando una limitación se impone de manera razonable, las autoridades deberían estudiar opciones para garantizar el disfrute del derecho por otros medios.

29. El Relator Especial ha recibido informes positivos sobre ciertas medidas adoptadas por algunos Estados para facilitar la celebración de foros y reuniones durante la pandemia de COVID-19, enfrentándose a los desafíos planteados por la pandemia. Por ejemplo, algunos Estados crearon espacios para escuchar las opiniones de los niños durante la pandemia en el marco de conferencias de prensa organizadas<sup>25</sup>. Por otro lado, los tribunales constitucionales de algunos Estados desempeñaron una función importante controlando que las autoridades siguieran respetando el derecho a la libertad de reunión durante la aplicación de las medidas pertinentes<sup>26</sup>.

### C. Enfoques cada vez más militarizados

30. Se observa una preocupante tendencia mundial a ofrecer una respuesta policial militarizada a las manifestaciones en el contexto de situaciones de crisis.

<sup>20</sup> [A/76/222](#).

<sup>21</sup> Observación general núm. 37 (2020), párr. 44.

<sup>22</sup> Véase la comunicación BRA 6/2021. Todas las comunicaciones mencionadas en el presente informe están disponibles en <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>.

<sup>23</sup> Consultas con agentes de la sociedad civil, región de Asia y el Pacífico (véase párr. 2); véase también la comunicación THA 6/2021.

<sup>24</sup> Observación general núm. 37 (2020), párrs. 70-73.

<sup>25</sup> Comunicación de Child Rights Connect.

<sup>26</sup> Comunicación del European Center for Not-for-Profit Law.

31. Como norma general, no se debe encomendar tareas policiales a los militares durante la celebración de reuniones, ya que el despliegue de militares con ese fin suele dar lugar a graves violaciones de los derechos humanos<sup>27</sup>. La misión de los militares no es mantener el orden público durante la celebración de manifestaciones, ya que no han sido formados en técnicas de protección y distensión, ni cuentan con el equipamiento adecuado para controlar manifestaciones<sup>28</sup>. En general, las técnicas militares consisten en usar la fuerza y las armas con vistas a lograr el máximo impacto, en tanto que la vigilancia policial de manifestaciones exige el uso mínimo necesario de la fuerza. En términos generales, el despliegue de militares proyecta una sombra de miedo e intimidación, y crea un efecto amedrentador que vulnera en sí mismo el derecho a la libertad de reunión pacífica.

32. En situaciones de conflicto y post-conflicto, con frecuencia se ha integrado a grupos armados a las fuerzas de seguridad sin investigar su pasado ni exigirles cuentas por sus violaciones de los derechos humanos. Cuando se despliega este tipo de fuerzas para controlar manifestaciones, aumentan las posibilidades de que se cometan violaciones de los derechos humanos y de que prevalezca la impunidad. En ciertos casos, se han desplegado fuerzas de seguridad combinadas para gestionar las manifestaciones, lo cual incrementa el riesgo de violaciones, incluidas las violaciones relacionadas con la falta de una estructura de mando clara. El despliegue de fuerzas militares extranjeras para controlar manifestaciones es aún más preocupante, como sucedió en Kazajstán, que recurrió a tropas de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva para reprimir grandes manifestaciones<sup>29</sup>. El despliegue de fuerzas externas incrementa las posibilidades de que se cometan violaciones de los derechos humanos y de que estas queden impunes. En cualquier circunstancia, el despliegue de fuerzas militares o militarizadas para controlar manifestaciones tiende a socavar los esfuerzos por construir lazos de confianza con la comunidad y a favorecer la posibilidad de escaladas de violencia<sup>30</sup>.

33. En circunstancias excepcionales, cuando es absolutamente necesario desplegar militares en el contexto de manifestaciones, estos deben actuar bajo mando y supervisión civil, asumir responsabilidades claramente definidas y rendir cuentas ante los sistemas de justicia civil. Deben haber recibido formación sobre las normas de mantenimiento del orden basadas en los derechos humanos<sup>31</sup>, incluidas las técnicas de distensión; estar equipados y entrenados en el uso de armas “menos letales”; y cumplir las normas de las fuerzas del orden aplicables, incluidos los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley<sup>32</sup>. Por otro lado, los Estados deben aplicar con determinación medidas destinadas a evitar que sea necesario desplegar militares para controlar manifestaciones.

34. El Relator Especial expresa su alarma por el hecho de que en varios Estados se haya juzgado a manifestantes ante tribunales militares<sup>33</sup>. Por ejemplo, la República Bolivariana de Venezuela utilizó tribunales militares para juzgar a manifestantes acusados de delitos como “rebelión”, “terrorismo” y “traición”<sup>34</sup>. Los tribunales militares no deben juzgar a civiles. Son tribunales estructuralmente no independientes y no ofrecen las necesarias garantías procesales.

35. También se ha observado una tendencia a la militarización del personal de las fuerzas del orden desplegado para controlar las manifestaciones, lo que ha conducido al establecimiento de unidades policiales cuasi militares que aplican tácticas de corte militar y están armadas con equipos y armamento de tipo militar. Esta tendencia se puso de manifiesto

<sup>27</sup> Véanse comunicaciones MMR 1/2021, UGA 5/2018 y LBN 6/2019.

<sup>28</sup> Véase [https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/other/icrc\\_002\\_0943.pdf](https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/other/icrc_002_0943.pdf).

<sup>29</sup> Véase la comunicación KAZ 1/2022.

<sup>30</sup> Consulta virtual con miembros de las fuerzas del orden (véase el párr. 2).

<sup>31</sup> A/HRC/31/66, párr. 66; y A/66/330, párr. 96.

<sup>32</sup> Véase UNODC y Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH), *Resource Book on the Use of Force and Firearms in Law Enforcement*, Criminal Justice Handbook Series (Viena y Ginebra, 2017).

<sup>33</sup> Comisión Internacional de Juristas, “Lebanon: the military has no role in policing public protests, let alone in arresting, detaining and prosecuting ordinary civilians”, 10 de febrero de 2021.

<sup>34</sup> Véase la comunicación VEN 4/2017.

durante las manifestaciones de repudio de la violencia policial contra personas de color en los Estados Unidos de América<sup>35</sup>.

#### D. Uso ilícito de la fuerza

36. El Relator Especial ha observado un uso extendido de fuerza ilegal o excesiva en situaciones de crisis para impedir el acceso a las manifestaciones, detener a manifestantes, dispersar las protestas y tomar represalias contra los manifestantes y sus familiares.

37. Los Estados deben garantizar que el uso de la fuerza se ajuste siempre a los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, no discriminación, precaución y rendición de cuentas<sup>36</sup>. Están obligados en todo momento a cumplir estos principios. El uso excesivo de la fuerza nunca está justificado. Usar la fuerza para castigar a personas que participan en protestas es ilegal y constituye una grave violación del derecho a la libertad de reunión pacífica y del derecho a la integridad física.

38. Durante la pandemia de COVID-19, los agentes de las fuerzas del orden de numerosos Estados parecen haber hecho un uso ilícito de la fuerza para imponer restricciones a la libertad de circulación y toques de queda. También se ha hecho un uso excesivo de la fuerza contra participantes en manifestaciones pacíficas contra medidas relacionadas con la COVID-19. La aplicación de estas reglamentaciones sanitarias no justifica un uso de la fuerza que pueda causar algo más que una lesión insignificante<sup>37</sup>.

39. Las mujeres, los niños, las personas LGBTQI+, los pueblos indígenas, los migrantes, los afrodescendientes y otros grupos discriminados son especialmente vulnerables a la fuerza policial ilegal cuando participan en manifestaciones<sup>38</sup>. Para combatir este tipo de violencia es preciso adoptar cambios institucionales que permitan suprimir los sistemas estructurales de discriminación, y en particular introducir mayor diversidad en las fuerzas del orden y la administración de justicia y aprobar medidas legislativas que promuevan la igualdad y formaciones específicas<sup>39</sup>.

40. La práctica de los Estados revela un equívoco en relación con la obligación de proteger las manifestaciones. Con frecuencia, los Estados declaran violentas manifestaciones pese a no disponer de pruebas de una violencia generalizada. La conducta violenta de algunos individuos no es suficiente para declarar que una reunión no es pacífica en general y los actos violentos de determinados individuos no pueden atribuirse a otros participantes en la reunión<sup>40</sup>. Cuando se producen casos aislados de violencia en el contexto de una manifestación, los agentes de las fuerzas del orden deben hacer todo lo posible por localizar y apartar a las personas violentas, con vistas a que otros manifestantes ejerzan su derecho a reunirse pacíficamente y a expresarse<sup>41</sup>. Incluso en situaciones en las que se producen actos de violencia de mayor consideración, las fuerzas del orden deben seguir aplicando los principios de conocimiento, comunicación, facilitación y diferenciación<sup>42</sup>. Cuando hay razones lícitas para dispersar una manifestación, las fuerzas del orden deben agotar todos los medios no violentos antes de recurrir a la fuerza y deben formular advertencias claras a los manifestantes y ofrecerles la oportunidad de dispersarse antes de entrar en acción<sup>43</sup>. Solo cabe emplear la fuerza mínima necesaria en aras de un objetivo lícito de mantenimiento del orden

<sup>35</sup> Véase la comunicación USA 31/2020.

<sup>36</sup> Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego; y UNODC y ACNUDH, *Resource Book*.

<sup>37</sup> Véase <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Executions/HumanRightsDispatch1.pdf>.

<sup>38</sup> Véanse los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre Chile ([https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2022\\_Chile.pdf](https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2022_Chile.pdf)); Colombia ([http://www.oas.org/en/iachr/jsForm/?File=/en/iachr/media\\_center/preleases/2021/137.asp](http://www.oas.org/en/iachr/jsForm/?File=/en/iachr/media_center/preleases/2021/137.asp)); y los Estados Unidos ([http://www.oas.org/en/iachr/jsForm/?File=/en/iachr/media\\_center/preleases/2021/137.asp](http://www.oas.org/en/iachr/jsForm/?File=/en/iachr/media_center/preleases/2021/137.asp)) (2018).

<sup>39</sup> Consulta virtual con miembros de las fuerzas del orden (véase párr. 2).

<sup>40</sup> Observación general núm. 37 (2020).

<sup>41</sup> Véase UNODC y ACNUDH, *Resource Book*.

<sup>42</sup> *Ibid.*

<sup>43</sup> Observación general núm. 37 (2020), párrs. 85 y 86.

público. En cuanto el uso de la fuerza deja de ser necesario, por ejemplo, una vez detenida, en condiciones de seguridad, una persona violenta, no es admisible ningún recurso adicional a la fuerza<sup>44</sup>. Las autoridades policiales deben evaluar la presencia de grupos vulnerables, como mujeres embarazadas, niños, ancianos o personas con discapacidad, y limitar la fuerza en consecuencia<sup>45</sup>. También deben tomar en consideración los riesgos de escalada de la violencia o los daños, así como los riesgos adicionales para la salud.

## E. Armas menos letales

41. El Relator Especial ha recibido numerosos informes sobre el uso intencional de armas menos letales por parte de las fuerzas de seguridad como herramientas de castigo y represión de manifestaciones, incluido el uso de gases lacrimógenos, cañones de agua, balas de goma y porras. El uso de armas menos letales también debe ceñirse a los principios mencionados que rigen el uso de la fuerza, incluidos los principios de necesidad y proporcionalidad, y debe a su vez ser contemplado únicamente como medida de último recurso y causando el menor daño posible<sup>46</sup>. El uso de armas menos letales puede provocar cierto grado de lesiones, por lo que solo puede considerarse proporcionado si viene a contrarrestar la amenaza de un daño similar o más grave. El uso innecesario o excesivo de estas armas puede constituir tortura o malos tratos, o vulnerar el derecho a la vida<sup>47</sup>.

42. Las armas menos letales con efectos de gran alcance, como los gases lacrimógenos y los cañones de agua, deben usarse con especial moderación, debido a su naturaleza esencialmente indiscriminada. Para evitar daños desproporcionados, los gases lacrimógenos deben utilizarse únicamente en respuesta a un nivel alto de violencia, cuando no sea posible contener la violencia controlando únicamente a los individuos violentos. Mientras la violencia no alcance ese umbral, deben adoptarse otras medidas más específicas. Es inaceptable que algunas autoridades estatales hayan utilizado deliberada e indiscriminadamente cantidades excesivas de gases lacrimógenos en zonas residenciales y hospitales en el contexto de manifestaciones<sup>48</sup>.

43. No debe abusarse de las armas menos letales para maximizar el daño, como por ejemplo lanzando botes de gases lacrimógenos sobre los manifestantes, lo que se viene observando con creciente frecuencia en situaciones de crisis. Esta práctica ha provocado lesiones graves, como la pérdida de ojos o de la vista, y muertes<sup>49</sup>.

44. Los cañones de agua también son intrínsecamente indiscriminados y han causado lesiones graves e incluso muertes<sup>50</sup>.

45. Con frecuencia, también se ha hecho un uso indebido de las balas de goma con intención de dañar a los manifestantes. Nunca debe dispararse balas de goma al azar sobre una multitud, ni apuntarse a los torsos o cabezas de los manifestantes. También se han usado porras de manera indebida para castigar a manifestantes y en situaciones que no requerían estrictamente ese nivel de fuerza.

46. Es importante que los Estados eviten desplegar armas excesivamente dañinas en respuesta a la celebración de reuniones. Por ejemplo, nunca deben usarse granadas de concusión en el contexto de reuniones.

<sup>44</sup> Resolución 34/169 de la Asamblea General, anexo, art. 3; y observación general núm. 37 (2020), párr. 79.

<sup>45</sup> Véase UNODC y ACNUDH, *Resource Book*.

<sup>46</sup> Observación general núm. 37 (2020), párr. 87.

<sup>47</sup> Véase [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/CCPR/LLW\\_Guidance.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/CCPR/LLW_Guidance.pdf).

<sup>48</sup> Véase la comunicación CHN 2/2020.

<sup>49</sup> Véanse las comunicaciones SDN 6/2021 y PER 8/2020.

<sup>50</sup> Véase A/HRC/32/36/Add.2.

## F. Uso de armas de fuego

47. No deben usarse armas de fuego para vigilar reuniones<sup>51</sup>. Las armas de fuego solo pueden ser usadas en defensa propia o de otras personas, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves, y únicamente si se han agotado previamente todos los demás medios menos letales<sup>52</sup>.

48. Con frecuencia, los Estados han hecho un uso ilícito de armas de fuego contra manifestantes, aduciendo una situación de “crisis”. Cientos de personas que se manifestaban pacíficamente por la democracia y el orden constitucional resultaron heridas o muertas debido al uso deliberado, indiscriminado o desproporcionado de la fuerza, incluidas armas de fuego, tras los golpes militares de Myanmar<sup>53</sup> y el Sudán<sup>54</sup> en 2021. Las fuerzas de seguridad emplearon fuerza letal contra manifestaciones masivas provocadas por crisis sociales y económicas en países como Kazajistán, la República Islámica de Irán, el Líbano y la República Bolivariana de Venezuela<sup>55</sup>.

49. Es muy preocupante que algunos Estados hayan dado órdenes de “disparar a matar” en manifestaciones masivas, como en Kazajistán, donde se calificó a los manifestantes de “terroristas”<sup>56</sup>, y en Filipinas, cuyo Presidente sugirió que las fuerzas de seguridad podrían disparar a matar a cualquiera que violara las medidas de la cuarentena decretada en respuesta a la COVID-19<sup>57</sup>.

50. Nunca deben transmitirse órdenes de disparar a matar, ya que constituyen una autorización para las ejecuciones extrajudiciales. Los Estados no deben conceder a los agentes de las fuerzas del orden poderes ilimitados ni autorizarles el uso de “todas las medidas necesarias” para dispersar una reunión<sup>58</sup>.

## G. Violencia sexual y de género

51. Las mujeres, las niñas y las personas LGBTQI+ han sido víctimas frecuentes de la violencia sexual y la violencia de género, incluida la violación, en el contexto de manifestaciones, especialmente en situaciones de crisis. En la primera línea de las comunidades movilizadas y las manifestaciones pacíficas suele haber mujeres, a menudo para ayudar a las víctimas. Al parecer, los agentes del Estado han utilizado la violencia sexual y de género como arma para disuadir a las mujeres y a las comunidades de participar en las manifestaciones y como medio de control y dominación<sup>59</sup>. Estos actos, además de suponer una grave violación de los derechos de las mujeres, las niñas y las personas LGBTQI+, constituyen formas de trato cruel, inhumano y degradante, y pueden constituir tortura.

52. El Relator Especial observa con satisfacción el caso de los Estados que han emprendido reformas institucionales y legislativas para prevenir la violencia sexual y de género, ofrecer reparación a través de mecanismos especializados y adoptar protocolos con perspectiva de género en materia de vigilancia de manifestaciones. La incorporación de más mujeres a las fuerzas del orden y a la facilitación de las manifestaciones, también en posiciones de responsabilidad y de mando, son medidas importantes adoptadas por algunos Estados para combatir la violencia sexual y de género.

<sup>51</sup> A/HRC/26/36, párr. 75.

<sup>52</sup> Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego.

<sup>53</sup> Véanse la comunicación MMR 1/2021; y la comunicación de Asia Justice Coalition.

<sup>54</sup> Véase la comunicación SDN 6/2021.

<sup>55</sup> Véanse las comunicaciones KAZ/1/2022, IRN 17/2019, LBN 2/2020, VEN 2/2017 y VEN 4/2017.

<sup>56</sup> Human Rights Watch, “Kazakhstan: cancel ‘Shoot without warning’ order”, 7 de enero de 2022.

<sup>57</sup> Amnistía Internacional, “Philippines: President Duterte gives ‘shoot to kill’ order amid pandemic response”, 2 de abril de 2020.

<sup>58</sup> Observación general núm. 37 (2020), párr. 79.

<sup>59</sup> Véase [https://www.oas.org/en/iachr/media\\_center/PReleases/2020/290.asp](https://www.oas.org/en/iachr/media_center/PReleases/2020/290.asp).

## H. Detenciones injustificadas y otras formas de castigo

53. Las declaraciones de emergencia y otras leyes restrictivas adoptadas en contextos de “crisis” guardan relación, con frecuencia, con la penalización y la violación del derecho a la libertad, en particular con detenciones y reclusiones injustificadas. Se han instrumentalizado a menudo legislaciones relativas a la seguridad nacional, la lucha contra el terrorismo, el orden público, la difamación penal y la “instigación” para criminalizar manifestaciones y detener arbitrariamente a manifestantes. En la India, las autoridades vienen invocando con frecuencia creciente leyes antiterroristas y de sedición formuladas en términos generales e imprecisos que se remontan a la época colonial para condenar a manifestantes pacíficos, en particular en el contexto de grandes manifestaciones campesinas<sup>60</sup>. Miembros de la sociedad civil de todas las regiones han denunciado detenciones arbitrarias de líderes y manifestantes, en particular, detenciones masivas y medidas de prisión preventiva, antes, durante y después de las manifestaciones<sup>61</sup>. Las desapariciones forzadas, la tortura y los malos tratos y los abusos sexuales durante la detención, así como la denegación del derecho de los manifestantes a las debidas garantías procesales y a un juicio justo, son fenómenos recurrentes en contextos de crisis.

54. La detención y reclusión de personas por ejercer su derecho a la libertad de expresión, de reunión pacífica y de asociación, dentro de los límites reconocidos por el derecho de los derechos humanos, constituyen privaciones de libertad arbitrarias<sup>62</sup>. Las detenciones masivas relacionadas con reuniones pacíficas equivalen a detenciones indiscriminadas y arbitrarias, a violaciones del derecho a la libertad de la persona y a castigos colectivos<sup>63</sup>. La imposición de la detención administrativa también presenta graves riesgos de privación de libertad arbitraria, y no debe utilizarse contra manifestantes pacíficos<sup>64</sup>.

55. Durante la pandemia de COVID-19, si bien se impusieron algunas restricciones razonables a la celebración de reuniones públicas, las autoridades procedieron a detenciones y reclusiones arbitrarias, entre otras, de personas que estaban participando en reuniones. Es más, las medidas de cuarentena fueron utilizadas indebidamente para castigar a manifestantes. En Sri Lanka, la policía detuvo presuntamente a activistas y los trasladó por la fuerza a centros públicos de cuarentena, sin orden judicial y en contravención de las directrices sanitarias vigentes<sup>65</sup>. Los manifestantes detenidos durante la pandemia fueron a menudo depositados en vehículos policiales y centros de detención abarrotados, lo que supone un alto riesgo de infección, en contra de los objetivos de salud pública que en teoría perseguía la dispersión de las manifestaciones. Cuando las detenciones legales son necesarias en el contexto de manifestaciones celebradas durante una pandemia, deben buscarse medidas no privativas de libertad para evitar la propagación de la pandemia, en razón de las malas condiciones e higiene de los centros de detención. No deben imponerse castigos desproporcionados ni se debe criminalizar a las personas que infrinjan las normas de la cuarentena, por ejemplo, participando en manifestaciones.

## I. Uso de la tecnología

56. Los espacios en línea son especialmente importantes cuando se imponen restricciones en los espacios físicos<sup>66</sup>. La gente ha encontrado en las redes sociales formas innovadoras de poner en marcha y sostener movimientos de protesta, llegar a un público más amplio y establecer lazos de solidaridad. El derecho a la libertad de reunión pacífica en línea debe ser

<sup>60</sup> Véase la comunicación IND 2/2021.

<sup>61</sup> Véase la comunicación BLR 1/2021.

<sup>62</sup> CCPR/C/MKD/CO/3, párr. 19.

<sup>63</sup> A/HRC/31/66, párr. 45; y CCPR/C/CAN/CO/6, párr. 15.

<sup>64</sup> Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 35 (2014), relativa a la libertad y la seguridad personales, párr. 15.

<sup>65</sup> Consultas con agentes de la sociedad civil, región de Asia y el Pacífico (véase párr. 2).

<sup>66</sup> A/HRC/35/28, párr. 58.

respetado y protegido en todo momento. Los Estados no pueden sustraerse a la obligación de respetar el derecho a la libertad de opinión, ni siquiera durante los estados de excepción<sup>67</sup>.

57. Los Estados han impuesto cierres parciales o totales de Internet<sup>68</sup> y han bloqueado las aplicaciones de los medios sociales en situaciones de crisis para impedir la movilización social o la amplificación de las protestas. Los cierres de Internet han limitado considerablemente la capacidad de los ciudadanos de denunciar violaciones de los derechos humanos, informarse sobre dichas violaciones y prestar ayuda a los damnificados por el uso de la fuerza, además de impedir el acceso a servicios vitales. Los cierres generales de Internet violan el derecho a la libertad de reunión pacífica, de asociación y de expresión. El Relator Especial reitera que debe mantenerse el acceso a los servicios de Internet y de telefonía móvil en todo momento, incluso cuando se producen disturbios públicos<sup>69</sup>, y que las víctimas de los cierres de esos servicios deben contar con vías de recurso efectivas y recibir reparación.

58. Los Estados han empleado diversas nuevas tecnologías para controlar manifestaciones en contextos de crisis, en particular, tecnologías de vigilancia, como las cámaras de televisión en circuito cerrado, cámaras corporales y vehículos de vigilancia aérea, y tecnologías de reconocimiento facial. Las tecnologías de vigilancia han sido frecuentemente utilizadas sin transparencia ni responsabilidad, así como para reprimir manifestaciones pacíficas. Estas tecnologías han conocido un auge extraordinario durante la pandemia de COVID-19, con repercusiones relevantes en lo que se refiere a la vigilancia y la represión estatal de manifestaciones y opiniones discrepantes. La videovigilancia puede ser útil para identificar a quienes instigan o cometen actos de violencia, pero debe ser utilizada de forma transparente, de acuerdo con estrictas garantías jurídicas y de conformidad con leyes de privacidad que cumplan las normas de derechos humanos<sup>70</sup>. Las autoridades también han intensificado la vigilancia en línea en períodos de crisis, lo que a menudo ha propiciado detenciones e imputaciones en virtud de leyes que penalizan las “noticias falsas”, los “atentados a la imagen del Estado”, la instigación y otros supuestos delitos en términos demasiado generales e imprecisos.

59. Las personas que usan medios sociales para movilizar y reunirse han sido frecuentemente atacadas por actores tanto estatales como no estatales<sup>71</sup>, mediante campañas de desprestigio, difamaciones, abusos, amenazas y discursos de odio. Estas prácticas parecen haber sido diseñadas para deslegitimar sus actividades, socavar sus campañas, intimidarlas y exponerlas a represalias violentas. Tales ataques en línea tienen un notable efecto disuasivo y su impacto es incluso más severo en el caso de grupos especialmente vulnerables y perseguidos, como las mujeres, las personas LGBTQI+ y los grupos étnicos y raciales discriminados. Por otro lado, deben adoptarse medidas para proteger el derecho de las personas a la libertad de reunión pacífica, en particular para proteger a las personas contra la incitación al odio, la violencia y la discriminación, de conformidad con los artículos 19 y 20 del Pacto y el artículo 4 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial<sup>72</sup>.

60. También es motivo de preocupación la restricción selectiva de contenidos relacionados con las manifestaciones, que suele intensificarse en momentos de “crisis”, ya que los Estados presionan a las empresas de los medios sociales para que bloqueen las cuentas y los contenidos relacionados con los movimientos de protesta<sup>73</sup>. El Relator Especial sobre la libertad de expresión ha pedido a las empresas que revisen sus modelos de negocio para garantizar mecanismos de reparación y la transparencia de la moderación de contenidos<sup>74</sup>.

<sup>67</sup> Observación general núm. 29 (2001), párr. 11.

<sup>68</sup> Véase la comunicación SDN 6/2021.

<sup>69</sup> A/HRC/41/41, párr. 74.

<sup>70</sup> Véase UNODC y ACNUDH, *Resource Book*.

<sup>71</sup> Consultas con agentes de la sociedad civil en todas las regiones.

<sup>72</sup> Véase también A/HRC/22/17/Add.4, apéndice.

<sup>73</sup> Véase <https://smex.org/sheikh-jarrah-facebook-and-twitter-systematically-silencing-protests-deleting-evidence/>.

<sup>74</sup> Véase A/HRC/47/25.

## J. Ataques a observadores y personal médico

61. La presencia de periodistas, supervisores, juristas y otros observadores contribuye al pleno disfrute del derecho a la libertad de reunión pacífica. La supervisión es importante para la transparencia, ya que desincentiva la comisión de violaciones de derechos y facilita la rendición de cuentas. Los médicos desempeñan una función fundamental para atender y limitar, en la medida de lo posible, la gravedad de las lesiones físicas.

62. Por desgracia, los periodistas, los supervisores, los juristas y otros observadores, así como los médicos han sufrido frecuentes ataques mientras llevaban a cabo sus actividades legítimas en el marco de las manifestaciones. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura ha documentado 125 casos de agresiones o detenciones de periodistas que cubrían manifestaciones, atribuidas en su mayoría a agentes del Estado, incluido el asesinato de 10 periodistas, en 65 países. En el contexto de la polarización social y política que se produce en momentos de crisis, los periodistas son atacados tanto por los Estados, que los criminalizan por “publicar informaciones falsas”, instigación o sedición, como por actores no estatales descontentos con la publicación de ciertos mensajes en los medios de comunicación<sup>75</sup>. El acceso de periodistas, supervisores, juristas y otros observadores se vio especialmente restringido en el contexto de la pandemia de COVID-19. No se debe prohibir o restringir indebidamente el ejercicio de esas funciones a las personas involucradas en labores de supervisión y vigilancia de las protestas, incluida la labor de controlar la conducta de las fuerzas del orden. Tampoco deben sufrir represalias ni otras formas de acoso<sup>76</sup>. Deben ser protegidos con independencia de que sean periodistas acreditados o trabajadores por cuenta propia, incluidos los trabajadores de los medios de comunicación comunitarios y los periodistas ciudadanos, además de otras personas que puedan estar utilizando nuevos medios para dirigirse a su público<sup>77</sup>.

63. Las instituciones nacionales de derechos humanos y las defensorías del pueblo desempeñan un papel importante supervisando manifestaciones pacíficas, informando sobre violaciones y restricciones, y velando por que los gobiernos mejoren las leyes, políticas y protocolos a la luz de las obligaciones y normas internacionales de derechos humanos para evitar la repetición de las vulneraciones. Estas instituciones también pueden constituir un valioso intermediario, ya que contribuyen a garantizar una comunicación fluida y receptiva entre los manifestantes y las autoridades. Desempeñan funciones especialmente destacadas en situaciones de crisis. No obstante, el propio personal de estas instituciones ha sufrido ataques y represalias, por ejemplo, destituciones de comisionados y recortes de recursos, por haber elaborado informes críticos<sup>78</sup>.

64. En diferentes situaciones volátiles de crisis, ha habido fuerzas estatales que han atacado indiscriminada o directamente a trabajadores de la salud desplegados en manifestaciones; han atacado centros sanitarios y han llegado a disparar gases lacrimógenos directamente sobre hospitales; han obstruido deliberadamente el acceso del personal sanitario a las zonas en que se celebraban manifestaciones; han hecho un uso indebido de centros, servicios, uniformes e insignias sanitarios; han detenido a manifestantes heridos en hospitales; han ocupado hospitales; y han detenido, criminalizado y encarcelado a personal médico. Todos estos actos violan el principio de la neutralidad médica y el derecho internacional<sup>79</sup>. Los Estados tienen la obligación inderogable de garantizar en todo momento el acceso a asistencia sanitaria y la protección efectiva de los trabajadores sanitarios, y deben abstenerse de interferir directa o indirectamente en el disfrute del derecho a la salud<sup>80</sup>. El

<sup>75</sup> Consejo de Europa, “Journalists covering public assemblies need to be protected”, 30 de abril de 2021; véase también <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000374206>.

<sup>76</sup> Resolución 66/164 de la Asamblea General.

<sup>77</sup> [https://en.unesco.org/sites/default/files/un-plan-on-safety-journalists\\_es.pdf](https://en.unesco.org/sites/default/files/un-plan-on-safety-journalists_es.pdf).

<sup>78</sup> Consultas con instituciones nacionales de derechos humanos (véase párr.2).

<sup>79</sup> CICR, “Respetar y proteger la asistencia de salud en conflictos armados y en situaciones que no están regidas por el derecho internacional humanitario” (Ginebra, 2021).

<sup>80</sup> Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 14, párr. 33.

derecho a la salud es importante para el ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica y depende de él<sup>81</sup>.

## V. Respeto de las manifestaciones pacíficas durante los conflictos armados

65. Se han llevado a cabo manifestaciones pacíficas en situaciones de conflictos armados internacionales y no internacionales, así como en contextos de ocupación militar. El Relator Especial ha recibido informes sobre casos de uso innecesario o excesivo de la fuerza, incluida fuerza letal, contra manifestantes pacíficos en esos contextos. Estos hechos pueden constituir crímenes de guerra o crímenes de lesa humanidad.

66. En tiempos de conflicto armado, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario se aplican de manera complementaria<sup>82</sup>. El Comité de Derechos Humanos, en su Observación general núm. 37 (2020), reafirmó que, en una situación de conflicto armado, el uso de la fuerza durante las reuniones pacíficas se seguía rigiendo por las normas de aplicación de la ley con arreglo al derecho internacional de los derechos humanos<sup>83</sup>. Asimismo, en situaciones de ocupación militar, todas las fuerzas deben cumplir las normas jurídicas que regulan el uso de la fuerza y de las armas de fuego por los agentes de la autoridad en sus tareas de vigilancia de manifestaciones con arreglo a las normas de derechos humanos y del derecho interno<sup>84</sup>.

67. La Comisión Internacional Independiente de Investigación que investigó las violaciones cometidas durante las protestas celebradas en la Franja de Gaza, Territorio Palestino Ocupado, en 2018, concluyó que, toda vez que las manifestaciones eran de carácter civil, perseguían objetivos políticos claramente definidos y, pese a algunos actos de violencia significativa, no constituían un combate o una campaña militar, el marco jurídico aplicable a la labor de las fuerzas del orden durante las protestas era el de aplicación de la ley con arreglo al derecho internacional de los derechos humanos. La conclusión se aplicaba con independencia de la eventual afiliación o pertenencia de los manifestantes pacíficos a grupos armados<sup>85</sup>. Los manifestantes pacíficos, incluidos los niños, de todo el Territorio Palestino Ocupado siguen sufriendo violaciones de derechos humanos debido al uso ilícito de la fuerza por las fuerzas israelíes<sup>86</sup>.

68. La misión de investigación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) en Ucrania detectó posibles violaciones cometidas por la Federación de Rusia en relación con el uso de la fuerza al dispersar a manifestantes de ciudades recientemente ocupadas, a partir del 24 de febrero de 2022, usando fuego real contra manifestantes pacíficos que se resistían a la ocupación. Reafirmó que las fuerzas de ocupación pueden y deben mantener la ley y el orden en el territorio ocupado respetando el derecho internacional de los derechos humanos aplicable a las fuerzas de mantenimiento del orden. Esta obligación se activa cuando un Estado ejerce un control efectivo sobre una zona; durante una fase de invasión, las reglas de ocupación se aplican desde el momento mismo en que el enemigo asume el control sobre una persona o un objeto en un territorio invadido<sup>87</sup>.

69. En todas las decisiones relativas al uso de la fuerza, deben ser tomadas en consideración la seguridad y la protección de los participantes en reuniones y de la población en general<sup>88</sup>. A menos que se lleve a cabo de forma legal y en legítima defensa, el homicidio

<sup>81</sup> *Ibid.*, párr. 3.

<sup>82</sup> Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 31 (2004) relativa a la índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados partes en el Pacto, párr. 11.

<sup>83</sup> Véanse también, Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 36 (2018) relativa al derecho a la vida; y CICR, *Manual de normas internacionales que rigen las operaciones militares* (Ginebra, 2014).

<sup>84</sup> CICR, *Manual de normas internacionales que rigen las operaciones militares*.

<sup>85</sup> A/HRC/40/74, párr. 32.

<sup>86</sup> Véase, por ejemplo, la comunicación ISR 12/2020.

<sup>87</sup> <https://www.osce.org/files/f/documents/f/a/515868.pdf>.

<sup>88</sup> Observación general núm. 37 (2020), párr. 97.

intencional de un civil que no participe directamente en las hostilidades constituye un crimen de guerra.

70. Se han reprimido severamente manifestaciones pacíficas en zonas controladas por agentes armados no estatales. Los grupos armados, como partes en un conflicto armado, están sujetos a las obligaciones que impone el derecho internacional humanitario. También hay un reconocimiento cada vez más amplio de la obligación de los grupos armados de respetar y proteger los derechos humanos, incluso en el contexto de manifestaciones pacíficas, cuando desempeñan funciones similares a las de un Gobierno o ejercen un control de facto sobre un territorio y una población<sup>89</sup>. Las violaciones manifiestas de los derechos humanos y las violaciones graves del derecho internacional humanitario cometidas en el contexto de protestas pueden acarrear responsabilidades penales para los miembros y dirigentes de grupos armados no estatales. No obstante, los Estados tienen una obligación jurídica frente a las violaciones que cometan grupos armados que actúan en su apoyo o como agentes suyos<sup>90</sup>.

## VI. Acabar con la impunidad y garantizar la rendición de cuentas

71. Los Estados tienen la responsabilidad de velar por que se lleven a cabo investigaciones rápidas, imparciales y exhaustivas, de ofrecer vías de recurso a las víctimas de abusos y violaciones de los derechos humanos<sup>91</sup> en el contexto de la celebración de protestas y de exigir responsabilidades a los autores de tales actos, ya se trate de agentes estatales o no estatales. Durante los estados de emergencia, los Estados conservan la responsabilidad de brindar vías de recurso efectivas y garantizar juicios justos<sup>92</sup>, incluidas reparaciones por los daños sufridos; de garantizar su derecho a la verdad sobre las violaciones; y de tomar las medidas necesarias para impedir que se repitan ese tipo de violaciones<sup>93</sup>, incluidos los actos de violencia sexual y de género cometidos durante la celebración de manifestaciones. Cuando proceda, deben aplicarse sanciones penales o civiles. Deben rendir cuentas de manera prioritaria los agentes de mayor rango<sup>94</sup>. Cuando los Estados no cumplen estas obligaciones, se genera un estado de impunidad que propicia la repetición de violaciones contra participantes en manifestaciones pacíficas.

72. Sin embargo, la impunidad de las violaciones de los derechos humanos cometidas en el contexto de manifestaciones, especialmente en tiempo de crisis, sigue siendo moneda corriente. En diversos contextos, todavía no se ha logrado exigir cuentas a los autores de violaciones graves y generalizadas de los derechos humanos, incluidas aquellas que pueden constituir crímenes de lesa humanidad.

73. Algunos Estados han abierto investigaciones sobre violaciones cometidas contra participantes en manifestaciones pacíficas, pero a menudo han sido poco concluyentes y parciales, de manera que muchos de los autores nunca han sido llevados ante la justicia<sup>95</sup>. Por ejemplo, en el Iraq se establecieron varios organismos y comités para investigar las presuntas violaciones cometidas contra personas vinculadas a las manifestaciones masivas de Tishrin (octubre). Poco se ha avanzado, sin embargo, hacia la rendición de cuentas, especialmente en lo que respecta a los mandos<sup>96</sup>. La Corte Penal Internacional ha abierto varias investigaciones sobre crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad cometidos en el

<sup>89</sup> <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/02/joint-statement-independent-united-nations-human-rights-experts-human-rights>.

<sup>90</sup> ACNUDH, *Protección jurídica internacional de los derechos humanos durante los conflictos armados* (publicación de las Naciones Unidas, 2011).

<sup>91</sup> Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 31 (2004).

<sup>92</sup> Observación general núm. 29 (2001), párrs. 14 y 16.

<sup>93</sup> Resolución 60/147 de la Asamblea General.

<sup>94</sup> A/HRC/31/66, párr. 90.

<sup>95</sup> Véase <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2020/06/sudan-khartoum-massacre-victims-and-their-relatives-still-waiting-justice>.

<sup>96</sup> Véase la comunicación IRQ 5/2021.

contexto de protestas en Burundi<sup>97</sup>, Israel y el Estado de Palestina<sup>98</sup>, y Libia<sup>99</sup>. El Relator Especial insta a todas las partes a cooperar con estos procesos para disuadir violaciones graves en el contexto de protestas.

74. El Relator Especial ha establecido unas directrices destinadas a ayudar a los abogados a brindar acceso a la justicia en el contexto de reuniones<sup>100</sup>.

75. Es fundamental mantener en funcionamiento los mecanismos judiciales, incluso cuando se enfrenta a los desafíos de una crisis como la de la COVID-19, con vistas a ofrecer un recurso efectivo en casos de violación de los derechos humanos relacionadas con medidas de emergencia que afecten a la celebración de manifestaciones pacíficas.

## VII. Conclusión

76. **La agravación de las crisis en todo el mundo puede traer consigo un aumento de las protestas, incluidas las de carácter espontáneo. Las respuestas a las manifestaciones pacíficas deben basarse en el respeto de las normas internacionales de derechos humanos, con independencia de los retos que conlleve una crisis. Las manifestaciones pacíficas deben considerarse foros públicos en los que individuos, comunidades y grupos marginados pueden movilizarse con seguridad para expresar sus puntos de vista y opiniones. Las manifestaciones pacíficas ofrecen una vía para que todos participen en el debate público y busquen respuestas incluyentes y significativas a las situaciones de crisis. Cuando se disfruta plenamente del derecho de reunión pacífica, pueden prosperar sociedades democráticas, estables y pacíficas que respeten y protejan los derechos humanos.**

## VIII. Recomendaciones

77. **El Relator Especial formula las siguientes recomendaciones, reconociendo la importancia de que todos los actores trabajen juntos para proteger a las personas que participan en manifestaciones pacíficas durante las crisis y prevenir las violaciones de sus derechos humanos.**

### A. Recomendaciones a los Estados

78. **En lo que respecta a respetar y facilitar la celebración de manifestaciones pacíficas durante las situaciones de crisis, los Estados deben:**

a) **Detener la retórica hostil que estigmatiza las manifestaciones pacíficas, por ejemplo, presentándolas como desestabilizadoras y como una amenaza. Los Estados deben crear un entorno propicio, en particular, facilitando el diálogo con los manifestantes y habilitando procesos incluyentes que garanticen una participación significativa de todos los grupos de la sociedad a la hora de buscar soluciones para resolver una crisis;**

b) **Responder a las crisis basándose en los derechos humanos, velando por que no se apliquen restricciones indebidas a las manifestaciones pacíficas, e integrar la protección y la facilitación del derecho a la libertad de reunión pacífica en la respuesta a las crisis, previas consultas con la sociedad civil;**

<sup>97</sup> Corte Penal Internacional, *Situation in the Republic of Burundi*, núm. ICC-01/17-X-9-US-Exp, Decision, 25 de octubre de 2017.

<sup>98</sup> *Ibid.*, *Situation in the State of Palestine*, núm. ICC-01/18, Decision, 5 de febrero de 2021.

<sup>99</sup> *Ibid.*, *Situation in the Libyan Arab Jamahiriya*, núm. ICC-01/11-01/11-3, Warrant of arrest, 27 de junio de 2011.

<sup>100</sup> [A/HRC/47/24/Add.3](#).

c) Abstenerse de establecer prohibiciones generales de las manifestaciones pacíficas y poner en libertad y resarcir sin condiciones a toda persona detenida o sancionada penalmente en virtud de una prohibición general;

d) En el contexto de las crisis de salud pública, en el que la imposición de restricciones a las reuniones físicas está justificada en virtud de las normas del derecho internacional de los derechos humanos, facilitar formas alternativas de participación en reuniones, en particular, garantizando el pleno disfrute del derecho a la libertad de reunión pacífica en línea;

e) Garantizar que nunca se utilicen las medidas de cuarentena para castigar a personas que se sumen a manifestaciones pacíficas o impedirles participar en manifestaciones pacíficas;

f) Modificar todas las medidas que requieren, en la legislación o en la práctica, un permiso previo para llevar a cabo protestas, garantizar que la falta de notificación no se traduzca en la penalización o la dispersión de las protestas y respetar las protestas espontáneas, suprimiendo toda disposición legislativa que las penalice;

g) Modificar las leyes que tipifiquen como delito determinadas formas de protesta, como las relacionadas con el bloqueo de carreteras o infraestructuras vitales, para garantizar que no restrinjan indebidamente las manifestaciones pacíficas ni penalicen o criminalicen a los manifestantes, y garantizar que toda restricción, incluida la restricción de la desobediencia civil, cumpla los requisitos de legalidad, finalidad legítima, necesidad y proporcionalidad;

h) Ajustar toda la legislación relacionada con la seguridad nacional, el orden público y la salud pública a las normas internacionales, en particular, estableciendo definiciones claras y precisas que impidan la penalización indebida o la prohibición de manifestaciones pacíficas;

i) Garantizar que todas las personas, incluidas las mujeres, las personas LGBTIQI+, los niños, los grupos raciales, étnicos e indígenas, los migrantes y refugiados y otros grupos marginados, disfruten de su derecho de reunión pacífica en condiciones de igualdad y seguridad;

j) Proteger a los manifestantes pacíficos, incluidos aquellos que expresen opiniones críticas, de los ataques y amenazas de agentes no estatales, en particular de grupos armados;

k) Tomar en cuenta la función específica y la vulnerabilidad de los periodistas, los trabajadores de los medios de comunicación, los supervisores y los juristas que llevan a cabo una labor de observación, control, documentación e información en el contexto de las manifestaciones, así como de los médicos que trabajan prestando servicios de atención de la salud, y adoptar medidas para garantizar su seguridad, incluso si la protesta ha sido dispersada; y garantizar que todas las agresiones y actos de violencia contra estos grupos sean investigados con prontitud y eficacia, que los autores de tales actos sean llevados ante la justicia y que se ofrezcan vías de recurso a las víctimas;

l) Poner fin a los cierres de Internet y derogar las leyes o políticas que permitan imponer interrupciones o cierres de la red, incluso en el contexto de manifestaciones en momentos de crisis, y velar por que cualquier medida concreta de bloqueo de un sitio web cumpla las normas internacionales de derechos humanos y esté sujeta a revisión judicial;

m) Abstenerse de utilizar tecnologías de identificación y reconocimiento biométrico, como el reconocimiento facial, para labores de vigilancia arbitraria de manifestantes, tanto en línea como fuera de línea;

n) Potenciar la capacidad de las instituciones nacionales de derechos humanos de vigilar y documentar violaciones de los derechos humanos, en particular, en el contexto de manifestaciones, en momentos de crisis, asignándoles recursos suficientes, absteniéndose de interferir en su labor y concediendo exenciones especiales de las restricciones de circulación impuestas durante las pandemias.

79. En cuanto a los estados de emergencia, los Estados deben:

a) Garantizar que las medidas de emergencia no impongan restricciones ilegítimas, innecesarias o desproporcionadas que coarten la capacidad de las personas de organizar manifestaciones pacíficas y de participar, supervisar, informar o prestar asistencia en el marco de manifestaciones pacíficas. Toda medida de emergencia debe estar justificada, ser transparente y adoptarse de acuerdo con las normas internacionales de derechos humanos, incluidos los Principios de Siracusa. Toda medida que suspenda el derecho a la libertad de reunión pacífica debe ser estrictamente necesaria a la luz de la situación. Los Estados no deben declarar el estado de emergencia en relación con la celebración de manifestaciones, a menos que cumplan el estricto umbral de emergencia previsto en el artículo 4 del Pacto;

b) Evaluar cada reunión, caso por caso, buscar fórmulas para facilitarlas y evaluar, basándose en datos, la posibilidad de lograr el objetivo buscado aplicando restricciones de menor grado. Si se considera necesario establecer restricciones del derecho a la libertad de reunión, es preciso asegurarse de que sean temporales, estén sujetas a una revisión periódica por parte de la máxima autoridad judicial y sean rápidamente suspendidas en cuanto dejen de ser necesarias;

c) Restablecer de inmediato, al finalizar una situación de emergencia, el ejercicio sin trabas de todos los derechos y libertades relativos a la reunión pacífica, evaluar las repercusiones de las medidas de suspensión, adoptar medidas preventivas y resarcir a quienes hayan sufrido injusticias debido a las restricciones impuestas a las manifestaciones, incluidas las medidas de emergencia relacionadas con la COVID-19.

80. En cuanto a los conflictos armados y la ocupación, los Estados deben respetar la libertad de reunión pacífica también en el contexto de conflictos armados y ocupación militar. Todo uso de la fuerza en estos contextos debe ajustarse estrictamente a las normas internacionales de derechos humanos, incluidos los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.

81. En cuanto a la facilitación de las manifestaciones pacíficas, los Estados deben:

a) Prohibir el uso innecesario, excesivo o injustificado de la fuerza y garantizar que la legislación y otras medidas adoptadas para hacer frente a las crisis delimitan estrictamente la facultad de las autoridades policiales de dispersar reuniones;

b) Fijar protocolos sobre la facilitación de manifestaciones pacíficas destinados a las fuerzas del orden que resulten compatibles con las normas internacionales relativas al uso de la fuerza; establezcan medidas para proteger a los manifestantes pacíficos, a los transeúntes, a los observadores, a los juristas y a los médicos, entre otros, de eventuales contramanifestantes, así como de otras formas de violencia selectiva, en diversas situaciones de crisis; y prescriban un uso graduado de la fuerza, estableciendo limitaciones claras al uso de armas letales y menos letales. Estos protocolos deben tener en cuenta la perspectiva de género y abordar la vulnerabilidad de los diferentes grupos;

c) Impartir amplia capacitación al personal de las fuerzas de seguridad sobre la limitación del uso de armas letales y menos letales, sobre métodos de policía de proximidad comunitaria y sobre estrategias de distensión y negociación, así como garantizar el estricto cumplimiento de todos los protocolos; y dotar a los representantes de las fuerzas del orden encargadas de vigilar protestas de los equipos de autoprotección necesarios, incluidos equipos de protección pertinentes durante las pandemias;

d) Establecer una cadena de mando clara en la facilitación de las protestas, velar por que toda orden de uso de la fuerza provenga de la autoridad civil correspondiente y estudiar la posibilidad de desplegar expertos en mantenimiento del orden público, formados en la gestión de manifestaciones basada en los derechos humanos;

e) Evitar estrictamente la participación de militares en labores de vigilancia de las protestas y prohibir que los manifestantes sean juzgados por tribunales militares; y en las circunstancias excepcionales en que se desplieguen fuerzas armadas en tareas policiales de ese tipo, asegurarse de que hayan recibido formación en derechos humanos y en mantenimiento del orden basado en los derechos humanos, especialmente en técnicas de facilitación de las protestas y de distensión, y de que estén bajo el mando y la supervisión de autoridades civiles, tengan responsabilidades claramente definidas y deban rendir cuentas con arreglo al derecho civil;

f) Verificar debidamente los antecedentes de las personas que ingresan en las fuerzas del orden e impartir formación adecuada a los grupos armados integrados. Excluir de la vigilancia de las protestas a los funcionarios que presuntamente hayan cometido abusos contra los derechos humanos;

g) Prohibir y poner fin a las detenciones ilegales relacionadas con las manifestaciones. Cuando sea necesario proceder a detenciones legales, asegurarse de que se llevan a cabo de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos; si las protestas coinciden con una pandemia, aplicar medidas no privativas de libertad para evitar la propagación de la enfermedad; y garantizar que los manifestantes detenidos gocen del derecho a asistencia letrada en todo momento y desde el instante mismo de su detención, con independencia de que esta se enmarque en el derecho penal o en alguna modalidad de detención administrativa. Garantizar el funcionamiento de mecanismos de protección, incluidas instalaciones sanitarias adecuadas para las mujeres detenidas;

h) Impulsar con determinación actividades policiales orientadas a la comunidad para prevenir el uso ilegal de la fuerza y escaladas de violencia en la facilitación de manifestaciones en el espacio público, creando una relación positiva y lazos de confianza robustos con las comunidades;

i) Garantizar que las autoridades examinen periódicamente el equipamiento y las armas proporcionados al personal de las fuerzas del orden que participan en labores de facilitación de manifestaciones y los procedimientos operativos estándar que regulan su uso, y que la formación y los equipos cumplan plenamente las normas internacionales sobre la aplicación de la ley y el uso de la fuerza.

82. En relación con la rendición de cuentas, los Estados deben:

a) Garantizar investigaciones independientes, exhaustivas e imparciales de las violaciones de los derechos humanos en el contexto de protestas, incluida la violencia sexual y de género; e investigar activamente todos los casos de uso ilegal de la fuerza y de armas de fuego, exigir cuentas a los autores y ofrecer vías de recurso a las víctimas;

b) Recopilar información desglosada sobre las violaciones cometidas contra los jóvenes, los niños, las mujeres y las niñas, las personas LGBTQI+ y otros grupos discriminados con vistas atender sus necesidades específicas de protección durante las protestas;

c) Establecer organismos independientes de supervisión e investigación policial y reforzar los ya existentes, en particular, asignándoles recursos suficientes, y garantizar que estén en condiciones de investigar eficazmente las denuncias de uso ilegal de la fuerza contra manifestantes;

d) Crear comisiones de investigación independientes centradas en las víctimas para investigar los casos de violaciones graves de los derechos humanos en el contexto de manifestaciones pacíficas, incluidos los casos de violencia sexual y de género, con el fin de impulsar la rendición de cuentas y ofrecer reparación a las víctimas;

e) Para garantizar un acceso rápido a la justicia en tiempos de pandemia, como la COVID-19, dotar a los tribunales de los equipos sólidos que necesitan para celebrar audiencias en línea, velando por que los procedimientos cumplan las normas internacionales de equidad, imparcialidad e igualdad de medios procesales. Los jueces deben estar bien formados en el uso de estos equipos, debe garantizarse el acceso

confidencial del acusado o imputado a su abogado antes y durante la audiencia, y los jueces deben evaluar y razonar individualmente si la sustitución de la presencia física por la videoconferencia es compatible con el carácter de cada audiencia particular, especialmente en las causas penales;

f) Garantizar la admisibilidad del material y la información reunidos en las manifestaciones por observadores y periodistas en los procesos de rendición de cuentas;

g) Velar por que se respeten los derechos de los manifestantes detenidos al *habeas corpus*, al debido proceso, a la igualdad ante la ley y a un juicio justo, y que se respete siempre plenamente el principio de la responsabilidad personal;

h) Garantizar el acceso sin obstáculos a la asistencia jurídica para las personas que aleguen haber sufrido violaciones de sus derechos humanos durante las protestas.

## **B. Recomendaciones a la comunidad internacional**

83. La comunidad internacional debe:

a) Apoyar los embargos de armas impuestos a Estados involucrados en casos graves de represión de los derechos de manifestantes pacíficos;

b) Apoyar las investigaciones y las acciones penales internacionales relacionadas con violaciones graves de los derechos humanos en el marco de tribunales regionales e internacionales y de la jurisdicción universal, de conformidad con el principio de complementariedad;

c) Garantizar que los refugiados víctimas de la represión relacionada con manifestaciones tengan acceso efectivo a recursos, incluidas reparaciones, por todos los daños sufridos, incluida la violencia sexual y de género.

## **C. Recomendaciones a las instituciones nacionales de derechos humanos**

84. Las instituciones nacionales de derechos humanos deben:

a) Prestar apoyo a las autoridades en su labor de revisión y mejora de leyes, políticas y protocolos, de conformidad con las obligaciones y normas internacionales de derechos humanos, para evitar que se repitan las violaciones;

b) Actuar como puente entre el Estado y los manifestantes pacíficos con vistas a facilitar mejores canales de comunicación y reducir la tensión;

c) Prestar apoyo a las autoridades para que garanticen el cumplimiento de los marcos internacionales y regionales de derechos humanos, y poner en conocimiento de los organismos internacionales de derechos humanos los casos de violaciones de derechos humanos cuando los mecanismos de recurso nacionales no tengan la posibilidad o la voluntad de actuar;

d) Establecer dependencias de protección que asistan a los manifestantes pacíficos en situación de riesgo.

## **D. Recomendaciones a los actores no estatales**

85. El sector empresarial debe:

a) Cumplir los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos y redoblar sus esfuerzos por proceder con la diligencia debida para identificar, prevenir y combatir, en el contexto de manifestaciones pacíficas, los abusos de los derechos humanos que puedan guardar relación con las actividades, los productos, los servicios o las relaciones comerciales de la empresa;

b) Identificar, prevenir y mitigar las relaciones comerciales que puedan contribuir a generar efectos adversos sobre los derechos humanos en relación con manifestaciones pacíficas, poner fin a las relaciones comerciales con empresas que no respeten el derecho de reunión pacífica de las personas y abstenerse de estigmatizar las manifestaciones pacíficas, incluidas las huelgas de trabajadores;

c) Garantizar que el personal de seguridad privada y los subcontratistas de la empresa rindan cuentas plenamente por cualquier violación de los derechos de los manifestantes;

d) Detener de inmediato las ventas de equipos de vigilancia digital y de armas letales y menos letales y equipos conexos a los Estados implicados en la represión de manifestaciones pacíficas y en otras graves violaciones de los derechos humanos.

86. Los medios de comunicación deben incorporar una perspectiva de derechos humanos al informar sobre manifestaciones pacíficas y abstenerse de utilizar un lenguaje que estigmatice o pueda promover el odio contra manifestantes pacíficos. Las plataformas de medios sociales deben:

a) Ejercer una labor de vigilancia respecto de los discursos de odio y evaluar cómo afecta al derecho a la libertad de reunión en sus plataformas, en consulta con los grupos afectados;

b) Moderar y eliminar sin demora los contenidos que inciten a la violencia o a la discriminación en relación con la celebración de manifestaciones, tomar medidas respecto de las campañas de desprestigio y difamación contra manifestantes pacíficos en las plataformas de las redes sociales, y designar a los defensores de los derechos humanos y a los manifestantes como grupos protegidos en aquellos países que se caracterizan por una persecución de manifestantes coordinada o condonada por el Estado;

c) Garantizar la transparencia de las decisiones y políticas adoptadas en materia de moderación de contenidos con vistas a aplicar sus políticas de manera justa, imparcial, proporcional y respetuosa de los derechos de los usuarios, en consonancia con los Principios de Santa Clara sobre la Transparencia y la Responsabilidad en la Moderación de Contenidos, y a evitar que la moderación tenga un impacto adverso en las manifestaciones pacíficas en línea o fuera de línea;

d) Abstenerse de eliminar arbitrariamente mensajes o bloquear páginas vinculadas a manifestaciones pacíficas;

e) Establecer sistemas de apelación incluyentes para la moderación de contenidos, incluida la moderación relacionada con el discurso de odio.

87. Los grupos armados deben respetar la libertad de manifestación de la población bajo su control y autoridad de facto, y cumplir con el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

## **E. Recomendaciones a los órganos, organismos especializados y organizaciones del sistema de las Naciones Unidas**

88. En cuanto a las entidades del sistema de las Naciones Unidas, se formulan las siguientes recomendaciones:

a) La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), en colaboración con el Relator Especial, debe trabajar para mejorar la vigilancia de las manifestaciones durante las crisis, elaborando herramientas técnicas específicas, basadas en normas internacionales y prácticas prometedoras, y brindar asistencia técnica pertinente a los Estados miembros que se la soliciten;

b) Las entidades pertinentes del sistema de las Naciones Unidas deben reforzar la asistencia prestada a los Estados miembros, de manera prioritaria a los Estados afectados por crisis en las que se hayan visto amenazadas manifestaciones pacíficas, para mejorar la supervisión, la rendición de cuentas y la integridad de la

**policía y garantizar rápidas investigaciones independientes, especialmente en casos de uso de fuerza letal y daños graves infligidos durante la celebración de manifestaciones;**

**c) Las entidades pertinentes del sistema de las Naciones Unidas deben desarrollar una estrategia global orientada a la acción en materia de manifestaciones, basándose en una sólida cooperación interinstitucional, que incluya a la Organización Mundial de la Salud (OMS), en el contexto de las crisis sanitarias. La estrategia debe prestar especial atención a la prevención de graves violaciones de los derechos humanos de los manifestantes y a la agravación de las crisis en relación con las manifestaciones;**

**d) El pilar de paz y seguridad de las Naciones Unidas debe elaborar, en cooperación con entidades pertinentes, tanto pertenecientes al sistema de las Naciones Unidas como ajenas a él, directrices específicas destinadas a quienes trabajan en tareas de mantenimiento de la paz, mediación y consolidación de la paz, en pos de la facilitación de manifestaciones pacíficas y la creación de entornos propicios, particularmente en situaciones de transición, de conflicto armado, de ocupación militar y de post-conflicto;**

**e) El sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas debe supervisar, a través del Consejo de Derechos Humanos, incluido el proceso de examen periódico universal, el cumplimiento de las recomendaciones formuladas en el presente informe, incluidos los avances en la rendición de cuentas por las violaciones de los derechos de los manifestantes;**

**f) Cuando la OMS brinde directrices en respuesta a una pandemia debe colaborar con los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas, entre ellos el Relator Especial, para garantizar que dichas directrices no se traduzcan en restricciones innecesarias y desproporcionadas ni en violaciones del derecho a la libertad de reunión.**

---