

## ANEXO

### OG 37 - SUGERENCIAS AL TEXTO DEL BORRADOR

**Párrafo 9 - La plena protección del derecho de reunión pacífica solo es posible si se protegen también los demás derechos vinculados a la libertad política, a menudo superpuestos, sobre todo la libertad de expresión o también la libertad de asociación y de participación política. La protección del derecho de reunión pacífica en muchos casos depende también de la realización de un amplio abanico de derechos como el derecho a la no discriminación, la libre circulación, la privacidad, la religión, el derecho a no ser sometido a tratos crueles, inhumanos o degradantes ni a la detención arbitraria y el derecho a la vida. El Estado debe garantizar que cualquier medida que signifique restricciones a este derecho sea adoptada con pleno respeto a estándares de legalidad, necesidad y proporcionalidad observando que el uso de tecnología no ponga en riesgo tales derechos, en línea o fuera de línea.**

JUSTIFICACIÓN párrafo 9 - incluir los estándares de legalidad, necesidad y proporcionalidad y el ejercicio de derechos en línea.

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

SUGERENCIA. Párrafo 10 reformulado: “El derecho de reunión definido en el artículo 21 tiene como requisito el de ejercerse de manera pacífica. Este calificativo no debe entenderse en el sentido de que los Estados puedan clasificar reuniones enteras como violentas justificando sobre esta base su impedimento, dispersión, represión y criminalización. El calificativo “pacífica” implica que el Estado puede restringir, temporaria e individualmente, la participación en reuniones, manifestaciones públicas y protestas de las personas que cometan actos de violencia.<sup>1</sup> Un individuo no pierde su derecho de reunión pacífica en consecuencia de actos de violencia u otros actos sancionables cometidos por otros en el contexto de una manifestación<sup>2</sup>”.

---

<sup>1</sup> CIDH - Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, “Protesta y Derechos Humanos: Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal”, septiembre de 2019, párr. 81.

<sup>2</sup> OSCE, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, para. 26 - 27.

**Párrafo 11 - La forma de celebrar reuniones públicas cambia con el tiempo, tal y como ocurre con el contexto. Esto, a su vez, puede afectar la forma en la que las autoridades abordan el derecho. Las tecnologías emergentes, por ejemplo, ~~presentan nuevos espacios y oportunidades, así como retos para~~ pueden ampliar los espacios para el ejercicio del derecho de reunión pacífica, pero también pueden ser usadas por los Estados para restringirlo. Las tecnologías de la comunicación a menudo no solo desempeñan un papel fundamental en la organización y el control, sino también en la obstaculización de las reuniones. Las tecnologías de vigilancia ~~pueden utilizarse para detectar amenazas de violencia y proteger así al público, pero también podrían~~ pueden infringir el derecho a la privacidad y otros derechos de los participantes y transeúntes. Dada la interdependencia entre el ejercicio de la libertad de reunión pacífica y de asociación, la privacidad y la libertad de expresión, deben aplicarse los estándares de legalidad, necesidad y proporcionalidad a cualquier intervención del Estado a través del uso de tecnología que pueda poner en riesgo tales derechos, en línea o fuera de línea. Existe una gama de armas menos mortíferas, como ~~1. El uso de los sistemas armas de por control remoto que se usan en la vigilancia de reuniones, y que pueden restringir o aumentar la fuerza empleada puede resultar en el registro y almacenamiento ilegal de datos personales y reducir las posibilidades de regulación y control del uso de la fuerza.~~ Además, cada vez son más los espacios públicos ~~de propiedad~~ concedidos a la gestión privada. Este tipo de consideraciones deben contribuir en el entendimiento contemporáneo del marco jurídico que se requiere para dar pleno efecto al artículo 21.**

JUSTIFICACIÓN, párrafo 11 - Suprimir lenguaje laxo sobre “costos y beneficios” de tecnologías nuevas, vigilancia y drones, fortaleciendo el énfasis en cómo son usadas para restringir el derecho de reunión. Sobre drones, si el texto busca abordar solamente el tema de su uso para la vigilancia, no debiera usar el término “armas”. El abordaje del uso de armas por control remoto requerirían un lenguaje totalmente distinto sobre control del uso de la fuerza y rendición de cuentas.

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

JUSTIFICACIÓN, párrafo 17: Los párrafos 10 y 19 son suficientes para aclarar la definición de reunión pacífica. Este párrafo tiene una cita incorrecta de las Guidelines OSCE al hablar de “daños a la propiedad”. Las directrices, a diferencia de este párrafo, desarrollan un concepto amplio de “pacífica” y muy acotado de violencia, y hacen referencia a la afectación de la provisión de derechos, y no a los daños a la propiedad.

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

JUSTIFICACIÓN, párrafo 19 - Eliminar estándares que confunden o contradicen lo establecido en los documentos más recientes sobre la definición de “pacíficas”. Estos estándares están contemplados en el nuevo párrafo 10 propuesto en este documento.

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

JUSTIFICACIÓN, párrafo 20 - Estos estándares están contemplados en el nuevo párrafo 10, propuesto en este documento, y en el párrafo 19. Además, la violencia arbitraria cometida por las autoridades contra los participantes de una reunión pacífica se considera un delito. Por tanto, debe ser investigado y sancionado. Esto se desarrolla con mayor detalle en el párrafo 89 de la Observación General.

**Párrafo 21. La conducta de los participantes puede considerarse violenta cuando estén cometiendo delitos que atenten o pongan en riesgo inminente la integridad física u otros derechos fundamentales de las personas. ~~, antes o durante el acontecimiento, los participantes incitan a otros al uso [inminente] de fuerza ilegal, si los participantes tienen intenciones violentas y pretenden ejercerlas, o si la violencia es inminente. Los ejemplos aislados en los que este sea el caso, La~~**

identificación de personas con estas conductas ~~no serán~~ es suficientes para ~~censurar clasificar toda una reunión de como no pacífica~~ dejar de considerar a una reunión como pacífica. ~~, pero si la incitación o la intención de~~ Si la violencia es generalizada, o si los mismos líderes u organizadores de la reunión transmiten dicho mensaje, la participación en la reunión ~~como tal ya no está protegida~~ puede perder su protección en virtud de bajo el artículo 21. Aun en estos casos el Estado tiene la obligación de garantizar los demás derechos, tales como la libertad de expresión, de creencia y de opinión, el derecho a la vida y a la integridad física y el derecho a no ser arbitrariamente privado de su libertad, razón por la cual ninguna reunión puede considerarse como desprotegida por el Pacto.

JUSTIFICACIÓN, párrafo 21 - La mera intención violenta expresada en la convocatoria no puede ser considerada una razón legítima para restringir el derecho a la reunión, si no se encuentra acompañada de una evaluación concreta sobre la gravedad, verosimilitud e inminencia de la amenaza, en particular en relación a la existencia de un riesgo concreto para la integridad física de las personas.

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

SUGERENCIA párr. 22.- Suprimir el párrafo 22, como expresa la segunda opción del texto. La primera opción constituye una interpretación laxa de lo que constituye una incitación a la violencia en los términos del artículo 20 del Pacto, y consideramos que no puede el Estado servirse de sus obligaciones bajo el artículo 20 para restringir mediante la ley actos de organización o convocatoria a reuniones y asambleas con contenido contrario al gobierno o sus intereses, ni en general para evadir el deber del Estado de mantener neutralidad frente al contenido expresivo de una reunión. Por lo demás, como se ha reiterado, ninguna reunión debe considerarse desprotegida bajo el artículo 21 del Pacto.

**Párrafo 29. Al tratar con proteger y facilitar las reuniones los Estados partes deben tomar medidas cautelares para prevenir con el fin de evitar violaciones y abusos de los diferentes derechos en juego. ~~Asimismo,~~ La necesidad de tomar dichas**

**medidas cautelares no puede servir como justificación para tomar medidas que violen restringir derechos de manera a privarlos de su contenido, incluido el derecho de reunión, como el derecho a la privacidad, la libertad de expresión, el derecho a la participación política y los derechos sociales, económicos y culturales. Cualquier medida adoptada debe satisfacer los requisitos de legalidad, necesidad y proporcionalidad.**

JUSTIFICACIÓN, párrafo 29: La obligación del Estado de prevenir violaciones no es lo mismo que tomar medidas cautelares. Tampoco puede servir como justificación para restringir derechos de manera a privarlos de su contenido.

**Párrafo 32. La piedra angular del deber de respetar y garantizar las reuniones pacíficas es un sistema jurídico y de toma de decisiones eficaz y transparente. La legislación nacional debe establecer con claridad los deberes y responsabilidades de todos los funcionarios que participan en la gestión de las reuniones y debe alinearse con las normas internacionales pertinentes. De igual modo, la legislación nacional debe establecer los tipos penales de manera clara y unívoca, que no permita que los encargados de administrar justicia puedan interpretarlos de manera amplia para perseguir a quienes organizan y participan en una reunión. Los Estados deben velar por que se tome conciencia pública sobre lo que establece la legislación con respecto al derecho de reunión, sobre los procedimientos a seguir, si los hubiera, para ejercer el derecho, quiénes son las autoridades responsables, la normativa aplicable a dichos funcionarios y los recursos disponibles en caso de presuntas violaciones de derechos.**

JUSTIFICACIÓN, párrafo 32: Incluir la necesidad de que la legislación penal en los Estados sea lo suficientemente precisa, clara, estricta y unívoca para que en su aplicación e interpretación por los funcionarios encargados de administrar justicia no terminen abriendo procesos judiciales cuyo objetivo sea castigar a los participantes de una reunión sólo por haber ejercido este derecho.

**Párrafo 34: El papel de los periodistas, de los defensores de derechos humanos y de otras personas que participan en la observación, incluida la documentación o la presentación de informes de las reuniones, es de especial importancia y tienen el derecho a la protección en virtud del [artículo 21 del] Pacto. No se les puede prohibir el ejercicio de dichas funciones, tampoco con respecto a los actos de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. El equipo que usan no se debe confiscar o dañar. Incluso si la reunión se declara ilegal o se dispersa, no se elimina el derecho de observarla a documentar, fotografiar o grabar la reunión, incluyendo la actuación de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Nadie debe ser**

**acosado o penalizado como resultado de asistir a manifestaciones. La observación de reuniones constituye una buena práctica para instituciones nacionales independientes de derechos humanos y organizaciones no gubernamentales.**

JUSTIFICACIÓN, párrafo 34 - Una práctica altamente preocupante ha sido el hostigamiento y violencia policial en contra de personas periodistas, defensoras de derechos humanos o participantes en reuniones que documentan actos de violencia policial. Por ello consideramos que es sumamente importante que el Comentario General establezca de protecciones más claras al respecto.

**Párrafo 38 - (...) Los Estados partes, por ejemplo, se abstendrán de bloquear ~~de forma indebida~~ la conectividad a internet en relación con manifestaciones. ~~Lo mismo ocurre con~~ Las injerencias u obstaculizaciones de la conectividad en objetivos geoespecíficos o específicas de la tecnología no deben ser utilizadas como medidas para afectar el derecho de reunión ni los demás derechos fundamentales. Los Estados partes deben asegurar la provisión y acceso a internet, inclusive, cuando sea necesario, mediante la regulación y el control de la actividad de proveedores de estos servicios. Los Estados tienen la obligación de proteger la privacidad y la seguridad de los participantes de una reunión inclusive respecto de las actividades de empresas privadas bajo su jurisdicción, ~~que la autorregulación de los proveedores de servicios de internet no afecta a las reuniones de forma indebida y que las actividades de dichos proveedores no infringen de forma indebida la privacidad o seguridad de los participantes de la reunión~~. Toda restricción del funcionamiento de los sistemas de difusión de información debe cumplir con las pruebas para la restricción a la libertad de expresión.**

JUSTIFICACIÓN, párrafo 38 - Suprimir “de forma indebida”, dado que no hay justificación para bloquear internet en el contexto de manifestaciones. Del mismo modo, las referencias a interferencias y bloqueos limitados geográficamente o según tecnología deben ser rechazadas tajantemente como mecanismos de restricción de derechos, no solo al de reunión. Reformular lenguaje sobre la regulación de empresas que proveen servicios de conectividad para incluir la obligación de regulación y control por parte del Estado con el objetivo de garantizar la protección de los derechos establecidos en el PIDCP.

**Párrafo 41. ~~Cuando se contemple la imposición de restricciones a una reunión, las autoridades deberían considerar, cuando proceda, imponer restricciones intermedias o parciales en lugar de considerar la decisión como una elección entre la no intervención y la prohibición~~. La aplicación generalizada de restricciones legales al derecho a participar en protestas pacíficas es inherentemente desproporcionada, ya que no permite tomar en cuenta las circunstancias**

**específicas de cada caso en concreto**<sup>3</sup>. Además, a menudo es preferible permitir que una reunión se celebre y decidir posteriormente si se deberían tomar medidas relacionadas con las transgresiones durante el evento, en lugar de imponer restricciones previas con el fin de eliminar todo riesgo.

JUSTIFICACIÓN, párrafo 41: El Comité no debe recomendar en abstracto que los Estados impongan restricciones “parciales” o “intermedias” al derecho de reunión. Debe establecer límites, como la prohibición de restricciones legales generales y la obligación de aplicar el test de necesidad y proporcionalidad en cada caso concreto.

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

JUSTIFICACIÓN, párrafo 48: una reunión pacífica no puede constituir una amenaza a la seguridad nacional.

**Párrafo 49. Para que se invoque el motivo de "seguridad pública" con el fin de imponer restricciones al derecho de reunión pacífica, 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 destrucción de provisión de derechos**<sup>4</sup>.

JUSTIFICACIÓN, párrafo 49 - Sustituir la referencia a “daños graves a la propiedad”, que no es parte de la jurisprudencia más actual sobre el concepto de reunión pacífica, por “destrucción de la provisión de derechos”, que es el término usado en las *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly* de la OSCE.

---

<sup>3</sup> CIDH - Relatoría Especial para la Libertad de Expresión: “Protesta y Derechos Humanos: Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal”, septiembre de 2019, párr. 45.

<sup>4</sup> OSCE, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, para. 26 - 27.

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

JUSTIFICACIÓN, párrafo 52 - Las únicas razones válidas para restringir una reunión bajo el argumento de la "protección de la moral" se encuentran previstas en el Artículo 20 del Pacto y desarrolladas en el párrafo 57 de la Observación General.

**Párrafo 62.** Con respecto a las restricciones al *tiempo* de las reuniones, si bien no existen reglas fijas sobre las restricciones en la duración de las reuniones pacíficas, los participantes deben contar con oportunidad suficiente para manifestar sus opiniones de forma eficaz. Por lo general, ~~las reuniones pacíficas son de índole temporal y se debe dejar que~~ las reuniones finalicen por sí mismas. Además, las reuniones no deben limitarse únicamente por su frecuencia. La duración y la frecuencia de una manifestación puede desempeñar un papel central a la hora de transmitir un mensaje al público receptor. ~~Sin embargo, En el caso de que el efecto acumulativo de las reuniones constantes no debe afectar de forma desproporcionada~~ afecte los derechos de los demás, el Estado debe realizar una ponderación entre los derechos e intereses legítimos enfrentados o contrapuestos en cada caso concreto<sup>5</sup>.

JUSTIFICACIÓN, párrafo 62 - No se debe afirmar que es parte de la "índole" de las reuniones pacíficas ser temporales; existen reuniones que se dan bajo la forma de ocupaciones que pueden ser de larga duración. No necesariamente las reuniones constantes afectan derechos; incluso cuando esto se da, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que el Estado debe ponderar caso a caso los derechos en juego, teniendo en cuenta la importancia del derecho de reunión en una sociedad democrática.

**Párrafo 67:** El aumento en la privatización de los espacios públicos pone de manifiesto que los derechos de reunión requieren cierto reconocimiento en la propiedad privada abierta al público. Los intereses de los propietarios privados ~~deben recibir el peso adecuado, pero podrían~~ pueden verse limitados si los participantes no tienen otra forma razonable de transmitir el mensaje al público receptor. ~~Las reuniones que se celebran en una propiedad privada con el~~

---

<sup>5</sup> CIDH, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 31 de diciembre de 2011, OEA/Ser.L/V/II. Doc 57, párr. 195.



~~consentimiento de los propietarios disfrutan de la misma protección que otras reuniones.~~

JUSTIFICACIÓN párrafo 67 - El texto es demasiado laxo en relación a un tema central para la protección del derecho. La frase final hace referencia a una situación que no corresponde a la realidad; las situaciones en que el derecho de reunión se ejerce en contraposición a intereses privados suelen ser, al contrario, extremadamente conflictivas y violentas. Sin embargo, la frase da a entender que, cuando no hay “consentimiento de los propietarios”, la reunión ocurrida en una propiedad privada no tiene el mismo nivel de protección que otras. Cabe al Comité proteger todas las reuniones, particularmente aquellas que ocurren en contextos de mayor conflictividad, delimitando de manera clara las responsabilidades del Estado y también las obligaciones de las empresas.

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

JUSTIFICACIÓN, párrafo 68 - No le cabe al Comité determinar la duración de una reunión; la frase puede dejar desprotegidas algunas formas de reunión estrechamente vinculadas al ejercicio y la defensa de derechos, como las ocupaciones para el ejercicio del derecho a la vivienda o a la tierra y la alimentación.

**Párrafo 70: Cubrirse la cara durante una reunión o utilizar disfraces como gorros o máscaras puede formar parte del elemento de expresión de una reunión pacífica o servir para evitar represalias, también en el contexto de las nuevas tecnologías de vigilancia, y servir para proteger la privacidad. No se debe prohibir a los participantes de una reunión cubrirse la cara ~~cuando no haya evidencia demostrable de violencia inminente por su parte y una causa probable de detención. Como tal, las prohibiciones generales solo pueden justificarse de forma excepcional. De manera análoga, no se debe restringir la utilización de herramientas de comunicación y navegación anónimas en Internet. El desarrollo de reglas de identificación obligatoria y la retención masiva de metadatos para el acceso a Internet pueden constituir restricciones indebidas al derecho de reunión.~~**

JUSTIFICACIÓN, párrafo 70 - El derecho a la privacidad puede resultar fundamental para el ejercicio del derecho de reunión y debe garantizarse tanto en el mundo físico como en línea. Este párrafo parecería permitir la criminalización del acto de cubrirse la cara. En caso de evidencia demostrable de violencia inminente por parte de una persona, la

cobertura del rostro no resulta relevante, sino otro tipo de acciones que trascienden la cobertura del rostro.

**Párrafo 71.** La recopilación de información y datos relevantes por parte de las autoridades puede, en ciertas circunstancias, ayudar en la gestión de reuniones, mejorar la rendición pública de cuentas y ser parte de un enfoque proactivo para evitar que se produzcan violaciones y abusos de derechos. Sin embargo, toda compilación de información, ~~incluyendo mediante la vigilancia o la interceptación de comunicaciones y la forma en la que se conserva y se accede a la información~~ debe ajustarse de forma estricta a las normas internacionales y a los estándares de derechos humanos, también con respecto al incluido el derecho a la privacidad y los derechos de reunión y asociación, y nunca debe tener por objeto ni por efecto intimidar o criminalizar ~~acusar~~ a los (posibles) organizadores o participantes en de las reuniones u otros líderes sociales. Dichas prácticas deben ser reguladas por marcos jurídicos nacionales de rango legal, apropiados y accesibles al público, compatibles con la normativa internacional y sujetos al escrutinio de los tribunales.

JUSTIFICACIÓN, párrafo 71 - Es necesario en este párrafo reforzar la excepcionalidad y sujeción al test tripartito para la adopción de cualquier medida que signifique restricción de derechos fundamentales, en particular, las medidas de recopilación de información referida a grupos e individuos. La gestión de las reuniones no puede servir como base para ejercer actividades ilegítimas de vigilancia masiva o dirigida, ni como vía para el amedrentamiento (intencional o no) de personas con figuración relacionada a una reunión, ni de sus participantes. Se sugiere así una mayor precisión sobre los criterios y límites para que la recopilación de información en el contexto de reuniones no viole el artículo 21 del Pacto.

**Párrafo 72.** El mero hecho de que las reuniones tengan lugar en público no significa que la privacidad de los participantes no pueda verse infringida, por ejemplo, mediante el reconocimiento facial y otras tecnologías que pueden identificar participantes individuales en una multitud, por lo que los Estados no deben incurrir en su uso en reuniones. Lo mismo ocurre con el ~~control~~ monitoreo de las redes sociales para obtener información sobre ~~los participantes~~ la participación en reuniones pacíficas: sin una justificación legítima - como por ejemplo, el cumplimiento de un orden judicial en el marco de una investigación criminal - esta medida no cumple con el requisito de necesidad. Dado su impacto restrictivo sobre el derecho de reunión, las medidas de vigilancia y monitoreo en redes sociales deben ser siempre excepcionales y estrictamente proporcionales al fin buscado. Se deben ejercer un escrutinio y supervisión independientes sobre ~~La recolección de~~

**información y de datos personales de aquellos que participen en reuniones pacíficas solo debe hacerse con fines de investigación de delitos cuando existan sospechas fundadas de participación y bajo condiciones que permitan escrutinio y supervisión independientes.**

JUSTIFICACIÓN, párrafo 72: [La versión en español tiene errores de traducción]. La privacidad de los participantes en una reunión puede verse infringida mediante tecnologías biométricas tales como el reconocimiento facial. Esta es una tecnología de vigilancia en notable aumento a nivel global,<sup>6</sup> que conlleva riesgos al ejercicio del derecho a la reunión pacífica una vez que permite la identificación de patrones de movimiento individualizados de todas las personas. Este tipo de tecnologías debe ser utilizado únicamente de forma excepcional, acotada y proporcionada, bajo altos estándares de control y transparencia. El monitoreo de las redes sociales para obtener información sobre participantes en reuniones, a su vez, aun cuando los datos se obtengan de fuentes supuestamente públicas, como redes sociales, pueden representar interferencias indebidas con el ejercicio del derecho de reunión y la libertad de asociación.

**Párrafo 74. ~~Requerir que los participantes sufragen los gastos de vigilancia, de seguridad, de asistencia médica o de limpieza vinculados a las reuniones pacíficas no es, por lo general, compatible con el artículo 21. Como regla, dichos costes deben sufragarse con fondos públicos y no deben transferirse a los participantes.~~**

JUSTIFICACIÓN, párrafo 74 - Suprimir “por lo general”. Suprimir “vigilancia”, no es una tarea del Estado vigilar reuniones *per se*. Imponer el requisito de que los participantes y organizadores respondan por los gastos derivados de las reuniones pacíficas no es compatible, de ningún modo, con el artículo 21. Sólo se puede exigir una responsabilidad patrimonial cuando se demuestre la existencia de una conducta individual que haya generado un daño significativo.

**Párrafo 75. ~~(...) No se debe imponer como regla general la responsabilidad a los organizadores o a los participantes por los daños causados por otros participantes en una reunión. En el caso de que así fuese, se debe limitar la responsabilidad a lo que podrían haber previsto y prevenido con esfuerzos razonables. (...)~~**

JUSTIFICACIÓN párrafo 75 - Suprimir “como regla general”, un término que genera confusión sobre las obligaciones del Estado. Suprimir la frase “En el caso de que así fuese, se debe limitar la responsabilidad a lo que podrían haber previsto y prevenido con esfuerzos razonables”. Este estándar es contrario a los estándares más recientes sobre criminalización de defensores y crea un criterio poco definido para habilitarla - el “haber

---

<sup>6</sup> A/HRC/41/35, La vigilancia y los derechos humanos, párrafo 12.

podido prever o prevenir con esfuerzos razonables” - que abre un amplio margen de discrecionalidad estatal.

**Párrafo 76. Cuando se imponen sanciones penales o administrativas contra participantes de reuniones pacíficas, dichas sanciones deben ser proporcionales y no pueden aplicarse cuando su conducta esté protegida por el derecho. Los funcionarios encargados de imponer sanciones penales o administrativas deben dar inicio a dichos procesos solamente cuando haya motivos razonables y suficientemente fundados de la existencia de conductas individuales que puedan constituir un delito o una contravención. El derecho penal y el derecho administrativo no pueden ser usados de manera instrumental para criminalizar, estigmatizar, perseguir o intimidar a quienes ejercen el derecho de reunión; tampoco para desincentivar o inhibir la participación de otras personas a futuro. Cualquier uso arbitrario de las sanciones penales o administrativas contra participantes de reuniones pacíficas por parte de los funcionarios encargados deben ser investigadas.**

JUSTIFICACIÓN párrafo 76 - El borrador debe enfocarse detalladamente en los riesgos de criminalización de las reuniones o protestas a través de la imposición arbitraria de sanciones penales o administrativas a participantes de reuniones pacíficas. Asimismo, establecer que los funcionarios encargados de administrar justicia o de imponer este tipo de sanciones también están obligados a proteger y garantizar el derecho a la reunión de todas las personas.

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

JUSTIFICACIÓN párrafo 80- Los sistemas de notificación no pueden ser entendidos como un requisito o una obligación para los organizadores de las reuniones, sino como una

posibilidad orientada a que las autoridades puedan garantizar los derechos de todos los participantes de la reunión. La falta de notificación o aviso previo no debe ser usada nunca para criminalizar a los participantes u organizadores. Las reuniones que no fueron notificadas también están bajo la protección del Artículo 21 del Pacto.

**Párrafo 84.** Los regímenes de autorización, mediante los que aquellos que desean reunirse deben solicitar la autorización (o el permiso) de las autoridades, socavan la idea de que las reuniones pacíficas son un derecho básico, son incompatibles con la garantía del derecho de reunión. ~~Cuando~~ En los Estados donde persistan dichos requisitos, deben funcionar en la práctica como un sistema de notificación cuya autorización se concede de forma automática en ausencia de razones de peso para lo contrario ser eliminados. ~~Dichos sistemas tampoco deben ser excesivamente burocráticos.~~ Los regímenes de notificación, por su parte, no deben funcionar en la práctica como sistemas de autorización. Sólo están justificados con base en finalidades legítimas como la garantía de los derechos de los participantes durante el desarrollo de la reunión. Dichos sistemas de notificación no pueden convertirse en un obstáculo para la reunión. De igual modo, ninguna reunión puede ser restringida sólo por la ausencia de notificación o aviso previo.

JUSTIFICACIÓN párrafo 84- Debe quedar claro que los regímenes de autorización son incompatibles con el ejercicio del derecho de reunión pacífica. Donde existan deben ser eliminados. Además, es necesario profundizar en materia de los sistemas de notificación o aviso previo.

**Párrafo 88:** Las obligaciones positivas del Estado de garantizar el derecho de reunión exigen que ~~L~~ los organismos competentes encargados de hacer cumplir la ley deben elaborar ~~elaboren~~ planes de contingencia y protocolos de capacitación más genéricos, en particular para la vigilancia-facilitación de reuniones de las que las autoridades no tengan notificación previa y que puedan afectar el orden público. Esto incluye reuniones y contrarreuniones espontáneas. Deben existir estructuras de mando claras que sustenten la rendición de cuentas, así como protocolos para el registro y la documentación de los acontecimientos, asegurando la identificación de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y notificando todo uso de la fuerza.

JUSTIFICACIÓN párrafo 88 - El párrafo vincula la ausencia de notificación previa, procedimiento que no debiera ser obligatorio sino servir para la protección de los participantes en una reunión, al desarrollo de medidas de vigilancia y protección del orden público. Este vínculo entre afectación del orden público y la ausencia de

notificación representa un riesgo y un retroceso en relación a los estándares establecidos sobre el tema.

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

JUSTIFICACIÓN párrafo 89. Suprimir “en la medida de lo posible”. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley siempre deben agotar todos los medios no violentos antes de recurrir al uso de la fuerza. No debe existir un margen de posibilidad.

**Párrafo 90. Cuando sea legal y se requiera la detención de ciertos participantes o la dispersión de una reunión, dichas acciones deben cumplir con la legislación internacional y basarse en las disposiciones del derecho nacional con respecto al uso permisible de la fuerza y a las debidas garantías procesales, incluido el principio de legalidad. Los regímenes de jurisdicción interna sobre el uso de la fuerza por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben estar acordes con los requisitos establecidos por el derecho internacional o armonizarse en el caso contrario. La legislación nacional no debe conceder poderes prácticamente ilimitados a los agentes para, por ejemplo, utilizar la "fuerza" o "toda fuerza necesaria" para dispersar reuniones o para "disparar a las piernas". En particular, la legislación nacional no debe permitir el uso de la fuerza de forma arbitraria, excesiva o discriminatoria contra los participantes en una reunión. Una vez las personas se encuentran detenidas, sus derechos a la vida, a la integridad personal, a la no discriminación, a la privacidad y a no ser sometidos a tortura o tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes siguen siendo objeto de protección. La detención no puede ser usada por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley para castigar, reprimir o estigmatizar a los participantes ni para desincentivar futuras reuniones. Cualquier caso de detención arbitraria debe ser investigado y sancionado.**

SUGERENCIA párrafo 90- La detención tiene implicaciones y consecuencias que van mucho más allá de las relacionadas con los criterios de uso de fuerza. Es necesario aclarar que las detenciones no pueden ser usadas como un castigo para quienes ejercen el derecho a la reunión ya que esto genera un gran impacto negativo en la participación en

reuniones futuras. Además, todas las personas detenidas siguen gozando de sus derechos fundamentales y se les debe respetar las garantías procesales.

**Párrafo 92. Siempre que sea posible, solo se debe desplegar para ese fin a aquellos funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que hayan recibido la capacitación para la vigilancia en reuniones. ~~Por regla general, no se debe utilizar a militares para mantener el orden en reuniones.~~ Los Estados deben limitar al máximo el uso de las fuerzas armadas para el control de disturbios internos, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales<sup>7</sup>. Dado el interés social que tiene el derecho de reunión para la vida democrática, en el ámbito específico de las manifestaciones adquieren mayor fuerza las razones para que se excluya la participación de militares.<sup>8</sup> Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley responsables de la vigilancia en reuniones deben estar equipados debidamente, incluso, cuando se requiera, con armas menos letales mortíferas apropiadas y con un equipo de protección personal adecuado. Los Estados partes deben velar por que todas las armas, incluyendo las menos mortíferas, sean sometidas a controles independientes estrictos y deben evaluar y controlar el impacto que ocasionan en los derechos a la vida y a la integridad corporal, así como al bienestar mental de los afectados.**

JUSTIFICACIÓN párrafo 92: La militarización de la respuesta estatal a las manifestaciones es un patrón grave, que reduce las posibilidades de la gestión y canalización pacífica de los conflictos sociales. El tipo de entrenamiento que reciben las fuerzas armadas no es compatible con el cumplimiento por parte del Estado de su obligación de protección del derecho de reunión pacífica establecido en el artículo 21.

**Párrafo 93. La detención preventiva de determinadas personas con el fin de evitar su participación en las reuniones puede constituir una privación arbitraria de la libertad, que es incompatible con el derecho de reunión pacífica. Solo puede llevarse a cabo en casos excepcionales cuando las autoridades tengan conocimiento efectivo de la ~~intención de los individuos implicados en la creación o incitación~~ inminencia de la comisión durante una reunión de actos de violencia que pongan en riesgo la integridad física y los derechos de las personas, en particular y cuando no sea posible adoptar otras medidas menos restrictivas para evitarlos a violencia sean claramente inadecuadas. Son arbitrarias las prácticas de**

---

<sup>7</sup> Corte IDH, Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela. Sentencia de 5 de julio de 2006, Serie C N° 150, párrafo 78. CCPR/C/VEN/CO/4, párr. 14 y CADHP, *Guidelines on Policing Assemblies in Africa*, párr. 3.2.

<sup>8</sup> CIDH, Informe Anual 2015, capítulo IV A, párr. 38

**detenciones masivas e indiscriminadas en masa antes, durante o tras-después de una reunión.**

JUSTIFICACIÓN, párrafo 93. Se busca armonizar el párrafo a los cambios sugeridos a otros párrafos, como el 21. En general, se recomienda evitar el uso del término amplio “violencia” y optar por referencia más concreta a la prevención de delitos graves en términos de afectación de derechos. En la parte final del párrafo hay errores de traducción que dificultan el entendimiento.

**Párrafo 94. Las facultades de "interpelación y registro" o "interpelación y cacheo" empleadas con aquellos que participan en reuniones o que van a participar se deben ejercer en base a las pruebas de una amenaza específica. No se deben confiscar ni revisar teléfonos y mochilas de manera indiscriminada. De lo contrario, constituyen una injerencia injustificada al derecho a la privacidad. No deben usarse de forma discriminatoria. No se considera motivo razonable para detener y registrar a una persona el mero hecho de que dicha persona esté vinculada a una reunión pacífica. Igualmente, los Estados deben abstenerse de utilizar tecnologías de vigilancia masiva o que interfieren el derecho a la privacidad de las personas participantes de una reunión y de transeúntes ajenos a la misma de manera indiscriminada, como la vigilancia con reconocimiento facial o la recolección masiva de información de dispositivos de comunicación.**

JUSTIFICACIÓN párrafo 94: entendemos que la Observación General debería hacer explícito el carácter ilegítimo de la vigilancia masiva, en particular tecnologías como la videovigilancia con análisis de reconocimiento facial o la utilización de IMSI Catchers. Esto, en congruencia, por ejemplo, con lo que se señala sobre “stop and search” o “stop and frisk” en donde se observa que esas “searches” solo son legítimas cuando existe evidencia de una amenaza específica. Asimismo debería considerarse agregar lenguaje específico sobre el decomiso y revisión de teléfonos o mochilas.

**Párrafo 105. El uso de dispositivos de grabación por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley durante las reuniones, incluyendo mediante cámaras corporales, puede desempeñar un papel importante a la hora de asegurar la rendición de cuentas. Sin embargo, las autoridades deben disponer de directrices claras y disponibles al público para asegurar que el uso es coherente con la normativa internacional sobre privacidad y no tiene un efecto amedrentador en la participación en las reuniones. Particularmente, las directrices deberían establecer con claridad los momentos en los que el dispositivo de grabación debe ser activado y asegurar el acceso al material grabado por parte de posibles víctimas de abuso y de órganos de supervisión.**



JUSTIFICACIÓN, párrafo 105: las grabaciones por parte de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley han sido usadas frecuentemente para amedrentar, criminalizar y representar de manera sesgada hechos durante una reunión; por lo que consideramos necesario incluir en la Observación General más detalles sobre la regulación necesaria de esta tecnología que garantice, entre otras cosas, lineamientos públicos sobre el uso de este tipo de cámaras, accesibilidad del material recolectado para organismos de supervisión, denunciadores de abusos y mecanismos de rendición de cuentas.