



Asamblea General

Distr. general
23 de mayo de 2011
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

17º período de sesiones

Tema 3 de la agenda

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

Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns*

Resumen

En el presente informe se ofrece un panorama general de las actividades del mandato en el último año. También se trata de las normas jurídicas aplicables al uso de la fuerza letal durante las manifestaciones. Basándose en un estudio que abarca una muestra de 76 países, el Relator Especial concluye que muchos sistemas jurídicos nacionales no cumplen las normas internacionales con respecto al derecho a la libertad de reunión y al uso de la fuerza durante las manifestaciones. El Relator Especial propone algunos puntos de partida y estrategias para lograr un mayor cumplimiento de las normas internacionales.

* Documento presentado con retraso.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–2	3
II. Actividades del Relator Especial.....	3–11	3
A. Comunicaciones.....	3	3
B. Visitas	4–6	3
C. Comunicados de prensa	7–9	4
D. Reuniones internacionales y nacionales.....	10	4
E. Vídeo de Sri Lanka	11	4
III. Protección del derecho a la vida en el contexto del mantenimiento del orden en las reuniones	12–133	5
A. Antecedentes y justificación	12–23	5
B. El mandato del Relator Especial de protección del derecho a la vida en el contexto de las reuniones	24–27	7
C. Normas jurídicas internacionales aplicables	28–74	7
D. Aplicación nacional de las normas internacionales de protección del derecho a la vida en el contexto del mantenimiento del orden en las reuniones.....	75–104	14
E. Criterios sociojurídicos para la protección del derecho a la vida en el contexto de las reuniones: evolución de las ideas sobre la conducta de las masas	105–118	18
F. El mantenimiento del orden durante las protestas: evolución de los principios aplicables.....	119	20
G. Algunos puntos de partida para la reforma de las leyes que rigen el derecho de reunión.....	120–133	21
IV. Conclusiones	134–141	22
V. Recomendaciones.....	142–145	24

I. Introducción

1. Christof Heyns asumió sus funciones de Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias y arbitrarias el 1 de agosto de 2010. Este es su primer informe anual al Consejo de Derechos Humanos. En él el Relator Especial ofrece un panorama general de las actividades del mandato en el último año y, en la parte temática, se ocupa de la preservación de la vida en el contexto de las manifestaciones.

2. El Relator Especial desea expresar reconocimiento por la labor pionera efectuada por sus predecesores desde 1982 en relación con el establecimiento del mandato, y agradecer en particular a su predecesor inmediato, Philip Alston, el valor y el rigor intelectual que aportó al cargo. El Relator Especial también desea manifestar su compromiso de fidelidad a las mejores tradiciones que ellos han establecido, incluida la tradición de desarrollar el mandato de una manera innovadora para asegurar el derecho a la vida.

II. Actividades del Relator Especial

A. Comunicaciones

3. El presente informe abarca las comunicaciones enviadas por el Relator Especial entre el 16 de marzo de 2010 y el 15 de marzo de 2011, y las respuestas recibidas entre el 1 de mayo de 2010 y el 30 de abril de 2011. Los detalles de las comunicaciones, las respuestas de los gobiernos y las observaciones del Relator Especial constan en la adición 1 del presente informe (A/HRC/17/28/Add.1). Durante el período que se examina, el Relator Especial envió 123 comunicaciones a 54 países y 3 agentes (incluidos 54 llamamientos urgentes y 66 cartas de denuncia). Las principales cuestiones tratadas en las comunicaciones fueron la pena de muerte (23), las muertes durante la reclusión (9), la pena de muerte impuesta a menores (4), el uso excesivo de la fuerza (29), la impunidad (4), las agresiones o asesinatos (31), los conflictos armados (4), las amenazas de muerte (7) y otras (13). La situación de las personas que eran motivo de preocupación en el contexto de la aplicación de la pena capital se trata en el anexo del presente documento.

B. Visitas

4. El Relator Especial visitó Zambia en marzo de 2011 para llevar a cabo una investigación sobre el terreno acerca del control de las manifestaciones, mientras que el Gobierno de México ha invitado al Relator Especial a emprender una misión oficial en el país del 22 de noviembre al 2 de diciembre de 2011.

5. En 2010, el Relator Especial transmitió solicitudes de visitas a Eritrea, Tailandia, Turquía, Irán (República Islámica del), Sri Lanka y el Canadá.

6. El anterior titular del mandato, Philip Alston, efectuó visitas a Albania del 15 al 23 de febrero de 2010 (véase el informe de la misión en A/HRC/17/28/Add.3) y al Ecuador del 5 al 15 de julio de 2010 (véase el informe de la misión en A/HRC/17/28/Add.2). Los informes de seguimiento de las misiones emprendidas por el anterior titular del mandato a Kenya, los Estados Unidos de América y el Afganistán figuran en los documentos A/HRC/17/28/Add.4, A/HRC/17/28/Add.5 y A/HRC/17/28/Add.6, respectivamente.

C. Comunicados de prensa¹

7. El 31 de diciembre de 2010, el Relator Especial hizo pública una declaración conjunta relativa a las denuncias de desapariciones forzadas o involuntarias, detenciones arbitrarias, ejecuciones extrajudiciales y actos de violencia sexual a raíz de las elecciones presidenciales en Côte d'Ivoire. El 1 de abril de 2011 se hizo pública otra declaración conjunta para expresar apoyo a la resolución 1975 (2011) del Consejo de Seguridad, en la que se condenaban esas violaciones.

8. Se han emitido varios comunicados de prensa conjuntos relativos al uso excesivo de la fuerza contra participantes en protestas, que tuvo como consecuencia que algunas personas resultaran muertas o heridas: el 22 de marzo de 2011 sobre Bahrein; el 18 de marzo de 2011 sobre el Yemen; el 22 de febrero de 2011 sobre violaciones en Libia; el 18 de febrero de 2011 sobre violaciones en Bahrein y en Libia; y el 14 de enero de 2010 sobre Túnez. El 3 de febrero de 2011 se emitió un comunicado de prensa conjunto en el que se expresaba preocupación por las violaciones generalizadas de los derechos y por el uso excesivo de la fuerza contra los participantes en protestas, con menciones específicas de los casos de Belarús, Egipto y Túnez.

9. El Relator Especial se refirió a las muertes de personas concretas en comunicados de prensa conjuntos, entre ellos el del 2 de marzo de 2011 sobre el Ministro de Asuntos de las Minorías del Pakistán, Shahbaz Bhatti; y el del 9 de junio de 2010 sobre el defensor de los derechos humanos Floribert Chebeya Bahizire, en la República Democrática del Congo. En un comunicado de prensa conjunto de fecha 2 de febrero de 2011, el Relator Especial expresó preocupación por el incremento del cumplimiento de sentencias de muerte en el Irán, y solicitó una moratoria de la imposición de la pena de muerte en ese país.

D. Reuniones internacionales y nacionales

10. En septiembre de 2010 el Relator Especial participó en un seminario sobre los asesinatos selectivos organizado en Ginebra por la Comisión Internacional de Juristas. También expuso la labor del mandato en las Universidades de Witwatersrand y Pretoria en marzo de 2011.

E. Vídeo de Sri Lanka

11. El Relator Especial llevó a cabo una evaluación técnica para determinar la autenticidad de un vídeo que presuntamente mostraba la ejecución de prisioneros tamiles por soldados de Sri Lanka durante la guerra civil. El llamamiento urgente transmitido al Gobierno sobre este caso y los informes forenses de la evaluación se reproducen en A/HRC/17/28/Add.1.

¹ Los comunicados de prensa del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias pueden consultarse en http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/NewsSearch.aspx?MID=SR_Summ_Executions.

III. Protección del derecho a la vida en el contexto del mantenimiento del orden en las reuniones²

A. Antecedentes y justificación

12. Los acontecimientos que se han producido recientemente en el mundo árabe, y en otros países, han demostrado una vez más la facilidad con que las protestas y manifestaciones pueden acabar en tragedia y en derramamiento de sangre en gran escala³. En muchos casos esto se produce cuando la policía no aplica las normas de derechos humanos. Sin embargo, no debe considerarse que este sea principalmente un problema relacionado con normas anticuadas acerca del uso de la fuerza letal. La cuestión más general es la de la forma de actuar ante la discrepancia. A lo largo de la historia la humanidad se ha topado con este problema complejo: ¿cómo debe el poder responder a la protesta? Las normas aplicables al uso de la fuerza no pueden considerarse aisladamente. Igualmente importante es la cuestión de cómo gestionar las manifestaciones y las reuniones pacíficas.

13. Si las protestas públicas pacíficas se gestionan de manera que no sea tan probable que la situación degeneren en enfrentamientos violentos, la necesidad de decidir si utilizar o no la fuerza para reaccionar se planteará con menos frecuencia. Garantizar un mejor cumplimiento a nivel nacional de las normas internacionales sobre los derechos de reunión contribuirá considerablemente a proteger el derecho a la vida.

14. Algunas de las transformaciones históricas decisivas del último siglo, y anteriores, han sido provocadas por las masas que se han lanzado a la calle. El propio movimiento de defensa de los derechos humanos debe buena parte de su desarrollo a protestas de este tipo. Recientemente, manifestaciones masivas sin precedentes que, por lo menos inicialmente, eran pacíficas transformaron el panorama político en Túnez y Egipto, y su influencia se extendió después a Bahrein, Libia, la República Árabe Siria, el Yemen y otros países.

15. Algunas de estas manifestaciones públicas han ocupado los titulares de los medios de comunicación, al mismo tiempo que se han producido, y se producen, otras menos visibles. En algunos casos, las manifestaciones son aun pacíficas y no violentas, mientras que en otros el conflicto se intensifica; a veces los muertos y heridos se cuentan por centenares. Informaciones procedentes de organizaciones no gubernamentales y otros organismos de vigilancia de todo el mundo apuntan a un número preocupante de personas muertas o lesionadas en las manifestaciones; algunos observadores denuncian que

² Las siguientes personas hicieron comentarios sobre versiones previas del documento y prestaron asistencia de investigación: Romi Brammer, Gus Waschefort, Neil Jarman, Erika de Wet y Rufaro Mavunga. Muchas personas ayudaron a reunir material, en particular sobre las disposiciones jurídicas de los distintos países, entre ellos estudiantes de cursos de maestría en derechos humanos de las Universidades de Pretoria y Oxford, y del proyecto Pro Bono de Cambridge. Véanse los detalles en <http://www2.ohchr.org/english/issues/executions/index.htm>. Se celebraron conversaciones sobre el terreno con funcionarios de policía y otros participantes en el mantenimiento del orden durante las protestas en Sudáfrica y Zambia, además de las comunicaciones a larga distancia mantenidas con personas de varios otros países, como la India e Irlanda del Norte. El presente informe forma parte de un estudio más amplio en curso al que se hará referencia en el mismo sitio web.

³ En el presente informe, los términos "manifestación", "reunión", "concentración" y "protesta pública" se utilizan indistintamente para hacer referencia a la presencia temporal de varias personas en un espacio público, con el objetivo de hacer una declaración colectiva, normalmente de carácter político. Para una protesta que se realiza en movimiento se utiliza el término "marcha".

aumentan las tácticas agresivas por parte de la policía. En muchas ocasiones el temor a las consecuencias hace que no se considere la opción de una protesta pública.

16. Obviamente, no es posible permitir que todas las protestas se celebren sin restricciones. Para empezar, no siempre es evidente que la acción de protesta esté justificada. Efectivamente, hay miles de problemas sociales por resolver que hacen que personas de uno y otro bando se expresen participando en reuniones o marchas públicas, y a veces en contramanifestaciones. Por otra parte, incluso cuando las causas de una determinada acción de protesta son obviamente válidas, el Estado tiene una obligación residual de mantener el orden público.

17. Toda protesta pública puede generar efectos secundarios y poner en peligro intereses legítimos del Estado y la sociedad. La protesta puede dar lugar a disturbios sociales, daños a la propiedad, lesiones y pérdida de vidas.

18. Se ha elaborado un conjunto relativamente claro y coherente de normas internacionales de derechos humanos sobre el uso de la fuerza letal por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, de forma general y también durante las manifestaciones. Sin embargo, como se mostrará más adelante en el presente informe, a nivel nacional se aplican criterios que difieren enormemente con respecto al uso de la fuerza letal, muchos de los cuales no se ajustan a las normas internacionales.

19. La necesidad de hacer balance de las leyes relacionadas con las protestas adquiere un carácter aun más urgente a causa del efecto acumulado de varios acontecimientos contemporáneos que apuntan a un probable incremento de la incidencia y la intensidad de las manifestaciones públicas en el futuro. Ello incluye: a) una mayor presión sobre recursos escasos, que genera un aumento de la competencia, especialmente en sociedades donde grandes sectores de la población ya están en una situación de riesgo debido a la pobreza; b) la expansión del papel de las tecnologías de la información y las comunicaciones, que a menudo están más allá del control directo del Estado o de la comunidad y tienen efectos de gran alcance para la rápida movilización de masas, incluso en las sociedades donde tradicionalmente se han restringido las comunicaciones; c) la rápida urbanización, principalmente del mundo en desarrollo, ya que las protestas políticas se producen en gran medida en las ciudades y poblaciones grandes; d) un fuerte crecimiento demográfico a nivel mundial, por lo menos en los próximos decenios, que en los países en desarrollo dará lugar en particular a un incremento del número de jóvenes, que son los participantes más enérgicos en las protestas políticas; y e) la expansión a nivel mundial de las ideas de la democracia y los derechos humanos, que se han convertido por derecho propio en un catalizador del activismo, incluso en países donde anteriormente se habrían producido vacilaciones, y donde el camino hacia la reforma es más largo.

20. Este último punto requiere una mayor explicación. Los recientes acontecimientos del mundo árabe han rebajado el umbral del miedo en todo el mundo, y su influencia se sentirá durante muchos años. Además, las manifestaciones coinciden a menudo con las elecciones, que en los últimos años se han hecho cada vez más violentas⁴.

21. Las consideraciones citadas sugieren que surgirán presiones, especialmente para los países en desarrollo y los países sin tradiciones establecidas de democracia y derechos humanos, en cuanto a la gestión de las manifestaciones.

22. Habida cuenta de lo antedicho, sería apropiado determinar la medida en que los marcos jurídicos y normativos establecidos en relación con las reuniones de masas son apropiados para hacer frente a los desafíos actuales y futuros. Es un hecho demostrado que

⁴ A/HRC/14/24/Add.7, párrs. 49 a 62.

la gestión de situaciones en que intervienen multitudes debe planearse con mucha anticipación, ya que una vez que se pierde el control de la situación es difícil reconducirla.

23. La mayoría de los estudios disponibles sobre las manifestaciones se ocupan del derecho a la reunión pacífica en sociedades donde se dispone en general de suficientes recursos y donde prevalece un compromiso general con los derechos humanos. Sin embargo, este no es el tipo de situación en que se producen las mayores pérdidas de vidas. El presente informe tiene un alcance más amplio y se ocupa del derecho a la vida durante las manifestaciones pacíficas y lícitas, así como de situaciones en que esas protestas han adquirido un carácter violento o ilícito en entornos de distintos lugares del mundo.

B. El mandato del Relator Especial de protección del derecho a la vida en el contexto de las reuniones

24. El mandato del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias y arbitrarias se centra en el derecho a la vida. En su resolución 1996/74, la Comisión de Derechos Humanos pidió al Relator Especial que, en cumplimiento de su mandato, entre otras cosas, "continúe prestando especial atención [...] a las denuncias sobre violaciones del derecho a la vida en el contexto de la represión violenta de participantes en manifestaciones y otras reuniones públicas pacíficas" (párr. 7 d)).

25. Una parte importante de la motivación del establecimiento del mandato era reducir el número de situaciones en que el poder del Estado se utiliza para eliminar a los oponentes políticos. Una forma en que esto ocurre es la utilización de fuerza excesiva por parte de los agentes del orden, basada en la idea de que esto es lo que se espera de ellos, a la hora de reprimir manifestaciones políticas. Sin embargo, el mandato también es pertinente cuando en situaciones de este tipo se ponen vidas en peligro por cualquier otro motivo.

26. En 2007, la Representante Especial del Secretario General sobre la situación de los defensores de los derechos humanos presentó un amplio informe sobre el derecho a la protesta desde la perspectiva de los defensores de los derechos humanos⁵. En su informe de 2009 al Consejo de Derechos Humanos, el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias y arbitrarias indicó que el mandato emprendería un estudio sobre el uso de la fuerza letal durante las manifestaciones⁶.

27. El Relator Especial se ha ocupado frecuentemente de la cuestión de la privación arbitraria de la vida en el contexto del mantenimiento del orden en las reuniones. En el período que se examina, aproximadamente el 10% de las comunicaciones transmitidas a los Estados por el titular del mandato se refieren a esta cuestión.

C. Normas jurídicas internacionales aplicables

28. Las normas relativas a los derechos y deberes en el mantenimiento del orden en las protestas están contempladas en el derecho internacional (tanto a nivel mundial como regional) y también en la legislación nacional⁷.

29. Mientras que el derecho internacional establece principalmente una distinción, en relación con el grado de protección que se brinda, entre las manifestaciones pacíficas y

⁵ A/62/225; véase también A/61/312.

⁶ A/HRC/11/2, párrs. 64 y 65.

⁷ Véase Ralph Crawshaw y otros, *Human rights and policing*, 2nd rev. ed. (Leiden, Martinus Nijhoff, 2007).

violentas, la legislación nacional establece a menudo una distinción entre las reuniones lícitas e ilícitas. Esto sugiere que la preocupación del derecho internacional es asegurar la paz, mientras que las leyes nacionales se concentran más en el mantenimiento del orden público.

30. A menudo las normas internacionales se expresan en términos generales y en forma de aspiración, y no son necesariamente aplicables literalmente en el plano nacional, donde se requiere más detalle y precisión.

Libertad de reunión

31. Las reuniones desempeñan un papel facilitador en relación con otros derechos. En muchos casos, las protestas públicas han sido el vehículo mediante el cual una gran variedad de derechos han llegado a incorporarse al proyecto mundial de derechos humanos. La protesta es un instrumento que utilizan principalmente los grupos minoritarios y de oposición.

32. Para que la libertad de reunión desempeñe su función como mecanismo que brinda una plataforma a quienes de otro modo no podrían expresar sus ideas, es lógico que no esté regulada de una forma que favorezca a quienes ocupan el poder. La reglamentación de la libertad de reunión no debe tener en cuenta el contenido (excepto cuando se menoscaben objetivos de derechos humanos, por ejemplo mediante la promoción de la violencia o del odio racial). Si las disposiciones jurídicas relativas a la libertad de reunión o la forma en que se administran esas leyes tienen un carácter tendencioso que perjudica a quienes deberían ser sus beneficiarios directos, estas personas estarán peor que si no se les reconociera en absoluto ese derecho.

33. Apoyar la libertad de reunión lleva consigo asumir que, según la expresión elocuente del Tribunal Constitucional de España, "en una sociedad democrática, el espacio urbano no es solo un ámbito de circulación, sino también un espacio de participación"⁸.

34. La libertad de reunión está ampliamente reconocida y protegida en los instrumentos internacionales. El artículo 20, párrafo 1, de la Declaración Universal de Derechos Humanos afirma que "toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y asociación pacíficas". En virtud del artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, "se reconoce el derecho de reunión pacífica". Se establece además que "el ejercicio de tal derecho solo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás". Por tanto, pueden imponerse limitaciones a este derecho —como la prohibición o la restricción de una reunión por orden de las autoridades locales y la policía— solo si se cumplen las condiciones citadas⁹.

35. A nivel regional, la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (Carta Africana) reconoce que "todo individuo tendrá derecho a reunirse libremente con otros" (art. 11), sin requerir explícitamente que la reunión sea "pacífica". La Convención Americana sobre Derechos Humanos (Convención Americana) reconoce el derecho de "reunión pacífica, sin armas" (art. 15), mientras que el artículo 11 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Convenio

⁸ Sentencia 66/1995, hoja 3.

⁹ Para un debate sobre la cuestión, véase Manfred Nowak, *UN Covenant on Civil and Political Rights. CCPR Commentary*, 2nd rev. ed. (Kehl am Rhein, Engel, 2005), pág. 491; también Siracusa Principles (E/CN.4/1984/4), anexo. Se han formulado muy pocas reservas al artículo 21.

Europeo) y el artículo 24.6 de la Carta Árabe de Derechos Humanos (Carta Árabe) reconocen el derecho a la "reunión pacífica".

36. Con una redacción similar a la del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los instrumentos regionales estipulan que cualquier restricción a este derecho debe ser acorde con la ley y necesaria "en una sociedad democrática" (Convenio Europeo y Carta Africana) o en una sociedad que "respete la libertad y los derechos humanos" (Carta Árabe) en interés de la seguridad nacional, la seguridad pública, el orden público, la protección de la salud y la moral, o la "ética" (Carta Africana), o la protección de los derechos de otros. Las disposiciones jurídicas que circunscriben las condiciones en que pueden imponerse limitaciones no deben ser tan generales que equivalgan a dar carta blanca al Estado¹⁰.

37. Las limitaciones que se imponen a quienes desean ejercer su derecho de reunión deben ser proporcionadas y necesarias, y estar sujetas a recurso ante un tribunal independiente. La obligación positiva que tiene el Estado de facilitar las protestas pacíficas se ha reconocido en varios casos internacionales¹¹.

38. En virtud de varios instrumentos internacionales, los derechos humanos no pueden utilizarse de un modo que tenga como objetivo la destrucción de otros derechos¹². Estas disposiciones forman una base jurídica para el número reducido de restricciones que no son neutrales en cuanto al contenido en relación con el tipo de manifestaciones permisibles, como la promoción de la violencia.

39. Según el Comité de Derechos Humanos, un requisito de notificación de las manifestaciones previstas no constituye necesariamente una infracción del derecho a la libertad de reunión pacífica¹³, y esto también se aplica probablemente a un sistema de solicitud de permisos, siempre que se sobreentienda que el permiso se concederá.

40. Las manifestaciones espontáneas se producen cuando no existe la oportunidad de dar un aviso previo o de solicitar un permiso. Si efectivamente no existe tal oportunidad, la reunión deberá considerarse lícita y por consiguiente deberá estar protegida¹⁴.

41. La derogación del derecho a la libertad de reunión es posible, en virtud del artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en un estado de emergencia¹⁵.

42. Esta disposición protege únicamente la "reunión pacífica". Sin embargo, la persona no pierde la protección del derecho cuando se producen actos esporádicos o aislados de violencia en la multitud¹⁶.

Derecho a la vida

43. Durante las manifestaciones puede estar en peligro el derecho a la vida de los manifestantes, de la policía y del público. El derecho a la vida, que a veces se describe

¹⁰ Véase *Amnesty International and Others v. Sudan* (2000), AHRLR 297 (ACHPR 1999).

¹¹ Véase, por ejemplo, *Plattform Ärzte für das Leben v. Austria*, ECHR 10126/82 (21 de junio de 1988).

¹² Véase, por ejemplo, Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 30; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 5; Convenio Europeo, art. 17; Carta Africana, art. 27.2, que estipula que toda persona tiene la obligación de ejercer sus derechos teniendo debidamente en cuenta los derechos de otros.

¹³ Véase *Auli Kivenmaa v. Finland*, Nº 412/1990 (CCPR/C/50/D/412/1990).

¹⁴ Véase *Bukta and Others v. Hungary*, ECHR 25691/04 (17 de julio de 2007), párr. 32.

¹⁵ La Convención Americana, art. 27, y el Convenio Europeo, art. 15, también contemplan la derogación de la libertad de reunión pacífica.

¹⁶ Véase *Zilberberg v. Moldova*, ECHR 61821/00 (4 de mayo de 2004), y *Ezelin v. France*, ECHR 11800/85 (26 de abril de 1991).

como el "derecho humano supremo", constituye una norma del derecho internacional consuetudinario y es uno de los derechos fundamentales reconocidos en los tratados internacionales de derechos humanos. El propósito primordial del reconocimiento del derecho a la vida es proteger a las personas de la muerte a manos del Estado, que es la entidad que reclama para sí, y en gran medida ejerce, el monopolio del uso de la fuerza¹⁷.

44. El artículo 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos afirma que "todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona", mientras que el artículo 6.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos declara que "el derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente"¹⁸. La palabra "inherente" subraya la importancia fundamental de este derecho, mientras que la expresión "protegido por la ley" entraña no solo la protección por el Estado de la infracción por otros miembros de la sociedad sino también con respecto a los agentes del propio Estado. Cabe señalar que el derecho abarca la privación "arbitraria" de la vida; la privación no arbitraria de la vida queda al margen de su protección.

45. Con arreglo a la observación general N° 6 del Comité de Derechos Humanos sobre el derecho a la vida (párr. 3), los Estados Partes deben tomar medidas, entre otras cosas, para "evitar que sus propias fuerzas de seguridad maten de forma arbitraria. La privación de la vida por las autoridades del Estado es una cuestión de suma gravedad. Por consiguiente, la ley debe controlar y limitar estrictamente las circunstancias en que dichas autoridades pueden privar de la vida a una persona".

46. A nivel regional, los instrumentos africano, interamericano y árabe reconocen la protección contra la privación "arbitraria" de la vida¹⁹, mientras que el Convenio Europeo se basa en la "intención". El artículo 2.1 del Convenio Europeo establece que "el derecho de toda persona a la vida está protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de su vida intencionadamente, salvo en ejecución de una condena que imponga la pena capital dictada por un Tribunal al reo de un delito para el que la ley establece esa pena".

47. Con respecto a la privación de la vida, el artículo 2.2 del Convenio Europeo estipula lo siguiente:

La muerte no se considerará como infligida en infracción del presente artículo cuando se produzca como consecuencia de un recurso a la fuerza que sea absolutamente necesario:

- a) En defensa de una persona contra una agresión ilegítima;
- b) Para detener a una persona conforme a derecho o para impedir la evasión de un preso o detenido legalmente;
- c) Para reprimir, de acuerdo con la ley, una revuelta o insurrección.

48. El criterio para el recurso a la fuerza en el sistema europeo, incluso para dispersar una revuelta, es que sea "absolutamente necesario"²⁰. El uso de la fuerza debe ser proporcionado y necesario.

49. Mientras que la "proporcionalidad" requiere que los beneficios que conlleva el objetivo perseguido sean mayores que los daños que causaría la violencia, la "necesidad"

¹⁷ Véase Ralph Crawshaw y Leif Holmström, *Essential cases on human rights for the police* (Leiden, Martinus Nijhoff, 2006), pág. 39.

¹⁸ Véase también la Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 3.

¹⁹ Carta Africana, art. 4; Convención Americana, art. 4; Carta Árabe, art. 5.

²⁰ Véase *McCann and Others v. United Kingdom*, ECHR 1898/91 (27 de septiembre de 1995).

exige que se utilice el mínimo nivel posible de fuerza necesario para alcanzar un objetivo legítimo²¹.

50. Por consiguiente, el artículo 2.2 del Convenio Europeo prevé tres contextos en los que la privación de la vida causada por el uso de la fuerza no entraña una responsabilidad del Estado: la defensa propia, la detención o una revuelta. Estos contextos probablemente constituyen la totalidad de los casos en que la privación de la vida se consideraría no arbitraria en virtud del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos²².

51. El derecho a la vida, con arreglo a la definición del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, no está sujeto a las cláusulas de limitación internas que pueden invocarse con respecto a muchos otros derechos. Sin embargo, no es un derecho absoluto porque la privación no arbitraria de la vida se considera aceptable.

52. En virtud del Pacto Internacional el derecho a la vida no está sujeto a derogación alguna²³.

Disposiciones que regulan el uso de la fuerza

53. Una explicación de las normas aplicables al uso de la fuerza por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley —en cualquier tipo de situación— puede encontrarse en diversos instrumentos del denominado derecho en gestación, que también definen contextos en que la privación de la vida durante una manifestación se consideraría "arbitraria" con arreglo a la definición del artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos²⁴.

54. El Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley²⁵ (el Código) establece los criterios, complementados con comentarios, con arreglo a los cuales los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben desempeñar sus funciones. El artículo 2 del Código requiere que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respeten y protejan los derechos humanos de todas las personas, incluido el derecho a la libertad de reunión pacífica. El Código contempla el uso de la fuerza "solo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas" (art. 3).

55. En el comentario c) del artículo 3 se declara que:

El uso de armas de fuego se considera una medida extrema. Deberá hacerse todo lo posible para excluir el uso de armas de fuego, especialmente contra niños. En general, no deberán emplearse armas de fuego excepto cuando un presunto delincuente ofrezca resistencia armada o ponga en peligro, de algún otro modo, la vida de otras personas y no pueda reducirse o detenerse al presunto delincuente aplicando medidas menos extremas.

²¹ Véase A/61/311, párrs. 40 a 45; también *Suárez de Guerrero v. Colombia*, Nº R.11/45 (A/37/40); *Jiménez Vaca v. Colombia*, Nº 859/1999 (CCPR/C/74/D/859/1999); *Güll v. Turquía*, ECHR 2267/931 (4 de diciembre de 2000); *Zambrano-Vélez y otros v. Ecuador* I/A Court H.R. Series C Nº 166 (2007); *Neira Alegria v. Perú*, I/A Court H.R. Series C Nº 20 (1995); en contraste, *Kelly v. United Kingdom* [1993], ECHR 17579/90 (13 de enero de 1993).

²² Véase Nowak, *UN Covenant on Civil and Political Rights* (véase el párr. 34, nota 9), pág. 128.

²³ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 4; véase también Convención Americana, art. 27; Convenio Europeo, art. 15; Carta Árabe, art. 4, párr. 2.

²⁴ Para un debate de la cuestión, véase Crawshaw y otros, *Human rights and policing* (véase el párr. 28, nota 7); también Nigel Rodley, *The treatment of prisoners under international law* (Oxford, OUP, 2009), pág. 495.

²⁵ Aprobado por la Asamblea General en su resolución 34/169 (1979).

56. Los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley²⁶ (Principios Básicos) establecen en su principio 9 que:

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no emplearán armas de fuego contra las personas salvo en defensa propia o de otras personas, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves, o con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida, o con el objeto de detener a una persona que represente ese peligro y oponga resistencia a su autoridad, o para impedir su fuga, y solo en caso de que resulten insuficientes medidas menos extremas para lograr dichos objetivos. En cualquier caso, solo se podrá hacer uso intencional de armas letales cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida.

57. El principio 12, que lleva por título Actuación en caso de reuniones ilícitas, reconoce el derecho a participar en reuniones lícitas y pacíficas y advierte a los Estados que la fuerza y las armas de fuego solo pueden utilizarse en determinadas circunstancias²⁷.

58. El principio 13 contempla la posibilidad de dispersar reuniones "ilícitas pero no violentas", y estipula que "los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley evitarán el empleo de la fuerza o, si no es posible, lo limitarán al mínimo necesario".

59. Con respecto a las "reuniones violentas", el principio 14 contempla la utilización de armas de fuego "cuando no se puedan utilizar medios menos peligrosos y únicamente en la mínima medida necesaria" y en las circunstancias previstas en el principio 9 (véase el párr. 56 *supra*).

60. El principio rector con respecto al uso letal de la fuerza o de las armas de fuego es la defensa de la propia vida o de la de otros. La única circunstancia que justifica el uso de armas de fuego, incluso durante una manifestación, es la amenaza inminente de muerte o de lesión grave, y dicho uso estará sujeto a los requisitos de necesidad y proporcionalidad.

61. En principio, disparar indiscriminadamente contra una multitud no está permitido, y los disparos pueden dirigirse tan solo contra la persona o las personas que constituyen la amenaza de muerte o de lesión grave²⁸. El uso de armas de fuego no puede estar justificado simplemente porque una determinada reunión es ilícita y tiene que disolverse, o para proteger la propiedad. Con frecuencia este principio no queda reflejado en las leyes nacionales.

62. Con arreglo al Código y a los Principios Básicos, la norma relativa al uso intencional de la fuerza letal es la misma en todas las circunstancias, ya sea en defensa propia, durante una detención, para reprimir disturbios o por cualquier otra circunstancia, a saber: la protección de la vida.

63. Prevenir la privación arbitraria de la vida es un componente de la garantía del derecho a la vida; otro es la rendición de cuentas cuando se haya producido una muerte²⁹. El

²⁶ Aprobados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, Cuba, 1990.

²⁷ Véase también la Norma básica 5 de Amnistía Internacional, *Diez normas básicas de derechos humanos para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*, Índice AI POL 30/04/98/s, de 1998; véase *Giuliani Gaggio v. Italy*, App. Nº 23458/02, decisión de 24 de marzo de 2011.

²⁸ Véase un debate de la cuestión en Crawshaw y otros, *Human rights and policing* (véase el párr. 28, nota 7), pág. 150, en relación con la difícil cuestión de si la fuerza letal puede utilizarse para proteger la vida contra una persona que no presenta necesariamente una amenaza inminente pero que es parte de un grupo que sí lo hace.

²⁹ Véase *Solomou and Others v. Turkey*, ECHR 368327/97 (24 de septiembre de 2008).

Código requiere que se informe inmediatamente a las autoridades competentes en todos los casos en que se dispare un arma de fuego³⁰. Cuando proceda deberán adoptarse medidas disciplinarias.

64. Si bien esos instrumentos del derecho en evolución han aportado un grado considerable de coherencia con respecto a las normas internacionales, los Principios Básicos han sido objeto de crítica por carecer de claridad en cuanto a si las armas de fuego pueden utilizarse contra personas distintas a las que presentan la amenaza de un peligro. Algunos de los principios también son redundantes³¹. Se ha señalado que los Principios Básicos no definen conceptos como "fuerza" o "armas de fuego", y que formulan normas generales en vez de directrices concretas para la acción³².

65. En virtud del Código Europeo de Ética de la Policía³³, el uso de la fuerza debe cumplir los requisitos de necesidad y proporcionalidad (párr. 37).

Estados de emergencia y manifestaciones

66. Mientras que lo que antecede se refiere a las limitaciones "ordinarias" al derecho de reunión pacífica, también hay circunstancias en que pueden imponerse limitaciones "extraordinarias" a este y otros derechos, por ejemplo mediante la declaración de un estado de emergencia, de conformidad con el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El derecho a la libertad de reunión pacífica se incluye a menudo en la lista de derechos que quedan suspendidos durante los estados de emergencia.

67. Como sucede con todas las limitaciones, existe el peligro de que los Estados hagan mal uso de los estados de emergencia con la intención de suprimir los derechos humanos. Varios de los Estados donde las recientes manifestaciones han servido para transformar el orden público ya habían estado sujetos a estados de emergencia durante decenios.

68. Si bien los instrumentos de derechos humanos reconocen que existen condiciones en las cuales pueden declararse estados de emergencia, y que es legítimo suspender ciertos derechos mientras estén vigentes las facultades de emergencia, los Estados que deseen recurrir a esas facultades de emergencia deberán cumplir un régimen específico de salvaguardias cuyo propósito es limitar los abusos³⁴.

69. Se da por supuesto que no está permitido derogar la libertad de reunión como respuesta a manifestaciones de masas, aun cuando se produzcan situaciones de violencia. Los Estados deben presentar pruebas sólidas para contravenir dicha suposición.

70. No obstante, mientras que es legítimo limitar la libertad de reunión pacífica bajo un estado de emergencia, los otros derechos no derogables de los manifestantes, como el derecho a la vida, siguen vigentes y deben respetarse³⁵.

³⁰ Comentario del artículo 3.

³¹ Véase Crawshaw y otros, *Human rights and policing* (véase el párr. 28, nota 7), pág. 154.

³² Anneke Osse, *Understanding policing* (Netherlands, Amnesty International, 2006), pág. 129. Puede consultarse en www.amnesty.nl.

³³ Rec (2001) 10, adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa, 19 de septiembre de 2001.

³⁴ Por ejemplo, un estado de emergencia solo podrá declararse y seguir en vigor en virtud de lo dispuesto en el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, cuando la emergencia "ponga en peligro la vida de la nación"; no podrá utilizarse para salvar a un determinado gobierno.

³⁵ Esto es contrario a lo que afirma Nowak, *UN Covenant on Civil and Political Rights* (véase el párr. 34, nota 9), pág. 487, en el sentido de que durante las protestas violentas los participantes pierden la protección de sus derechos humanos.

Derecho internacional humanitario

71. En un conflicto armado, las normas internacionales de derechos humanos, en la medida en que no se hayan suspendido determinados derechos, y con sujeción a los dictados del derecho internacional humanitario, siguen siendo aplicables en tanto que *lex generalis*³⁶. La privación ilícita de la vida está prohibida por el derecho internacional humanitario, incluso en el caso de un conflicto armado no internacional, en virtud del artículo común 3 de los Convenios de Ginebra de 1949³⁷.

Derecho internacional penal

72. La privación ilícita de la vida en tiempos de paz y de guerra puede constituir un delito internacional en virtud del Estatuto de Roma del Tribunal Penal Internacional, y ello se aplicaría también a los participantes en manifestaciones, como pone de manifiesto la reciente remisión al Tribunal Penal Internacional de la situación en la Jamahiriya Árabe Libia, donde fuerzas del Gobierno dieron muerte a manifestantes pacíficos³⁸.

73. En Kenya, más de mil personas perdieron la vida en actos de violencia relacionados con las elecciones, respecto de lo cual hay una causa en curso ante el Tribunal Penal Internacional. También se están investigando las situaciones de Honduras, Guinea y Côte d'Ivoire.

La función de las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas a la hora de hacer frente a protestas

74. Las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas se encuentran a veces en situaciones en que deben hacer frente a manifestantes. Es importante que las fuerzas de mantenimiento de la paz cumplan las normas internacionales a la hora de hacer frente a esas situaciones.

D. Aplicación nacional de las normas internacionales de protección del derecho a la vida en el contexto del mantenimiento del orden en las reuniones

75. No existe una única respuesta rápida a la pregunta de cómo hacer frente a una protesta pública. Las diferencias en el tipo y tamaño de las multitudes, las causas y los entornos sociales presentan una serie de desafíos distintos. Las sociedades varían en cuanto a su propensión a la violencia y a su modo de resolver las controversias. La necesidad de encontrar un equilibrio entre los intereses legítimos de los participantes en una protesta y

³⁶ Véase Corte Internacional de Justicia, "Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons", Opinión consultiva de 8 de julio de 1996, párr. 25.

³⁷ Véase un debate de la cuestión en Rodley, *The treatment of prisoners under international law* (véase el párr. 53, nota 31), pág. 260.

³⁸ En virtud de la resolución 1970 (2011) del Consejo de Seguridad la situación en la Jamahiriya Árabe Libia se remitió al Tribunal Penal Internacional a causa de "la grave y sistemática violación de los derechos humanos, incluida la represión de manifestantes pacíficos"; el 23 de febrero de 2011, el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana, en un comunicado hecho público en la 261ª sesión, "expres[ó] profunda preocupación por la situación en [Libia] y conden[ó] enérgicamente el uso indiscriminado de la fuerza y de armas letales contra manifestantes pacíficos"; la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos dictó medidas provisionales contra Libia por las mismas razones; véase *African Commission on Human and Peoples' Rights v. Great Socialist People's Libyan Arab Jamahiriya*, App. N° 004/2011, de fecha 25 de marzo de 2011.

los de la sociedad en general en el contexto singular de cada situación hace imposible e indeseable un criterio uniforme para hacer frente a las protestas.

76. No obstante, puede ser muy provechoso estudiar la forma en que los diferentes regímenes jurídicos nacionales reglamentan las protestas, y examinar las buenas y malas prácticas de todo el mundo.

77. Que los derechos de reunión y de protesta estén o no suficientemente garantizados en la práctica dependerá de cuánto margen político exista para la discrepancia en el país de que se trate. Y de que las leyes se apliquen de forma equitativa, si es que se aplican³⁹. Al tiempo que se señala la preeminencia a veces absoluta de las consideraciones políticas y prácticas, el presente informe se ocupa principalmente de la protección que ofrece la ley.

78. En algunos ordenamientos jurídicos, las leyes aplicables son anteriores al establecimiento de las Naciones Unidas y no se han modificado en decenios. En Egipto, por ejemplo, las leyes que rigen las manifestaciones datan de 1914 y 1923, y en otros dos países estudiados para el presente informe, de 1857 y 1897 respectivamente.

79. Para los fines del presente informe se examinó la legislación de aproximadamente 76 países (en la medida en que estaba disponible públicamente). Hubo dificultades para obtener una imagen global con respecto a algunos países; por ejemplo, en el caso de los Estados federales, en situaciones en que existen diversas leyes que tratan del uso de la fuerza, y cuando no todas las leyes están codificadas por escrito. Sin embargo, a partir de esta muestra pudo obtenerse una indicación del tipo de disposiciones que se han establecido en el plano nacional.

80. Las constituciones de la mayoría de países reconocen el derecho a la vida y a la reunión pacífica. Sin embargo, las constituciones de la Arabia Saudita, Bahrein, Brunei Darussalam, China, Comoras, Cuba, Egipto, los Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, el Líbano, Marruecos, México, Omán, Panamá, la República Árabe Siria, la República Democrática Popular Lao, la República Popular Democrática de Corea y el Yemen no reconocen explícitamente el derecho a la vida, y las constituciones de Brunei Darussalam, Djibouti, el Gabón, Qatar y el Yemen no reconocen el derecho a la libertad de reunión pacífica.

81. Ciertos derechos pueden quedar suspendidos durante los estados de emergencia en virtud de las constituciones nacionales. Si bien el derecho a la vida no puede suspenderse en virtud del derecho internacional, el derecho a la libertad de reunión pacífica puede suspenderse, y la mayoría de las constituciones, aunque no todas, contemplan también la derogación de este derecho.

82. Aproximadamente un tercio de los 76 países examinados disponen de leyes específicas sobre las manifestaciones. En otros países, las manifestaciones están reguladas junto con otras cuestiones de orden público o en el código penal del país. Algunos reconocen una obligación positiva de facilitar las manifestaciones. En dos de los países estudiados incurre en un delito penal el funcionario de policía que no disperse una reunión ilícita.

83. Los sistemas jurídicos nacionales pueden utilizarse de muchas maneras para suprimir la libertad y la disidencia política, y al mismo tiempo reducir al mínimo el margen disponible para la libertad de reunión, aunque a menudo no se haga explícitamente. Esto puede conseguirse mediante leyes de seguridad (incluidas las leyes de lucha contra el terrorismo), pero también mediante la tipificación de delitos vagos y abiertos a la

³⁹ Una cuestión pertinente para el caso es la de los mecanismos de supervisión de la policía; véase al respecto A/HRC/14/24/Add. 8, párrs. 8 a 14.

interpretación, como los de peligrosidad y *moharebeh* (enemistad contra Dios). En algunos casos, se proscriben las organizaciones que participan en la protesta, lo cual constituye una violación del derecho a la libertad de reunión.

84. Muchos países siguen las normas internacionales con respecto a las limitaciones que imponen a las manifestaciones, mediante leyes específicas para objetivos legítimos como la seguridad nacional, el orden público y la protección de los derechos de otros. En varios países están prohibidas las reuniones en que se promuevan las expresiones del odio y el uso de la violencia.

85. No obstante, en un número preocupante de casos la policía goza de una discreción explícita e ilimitada para prohibir las manifestaciones. Las leyes pertinentes definen las razones para ello, pero los términos utilizados son vagos y abiertos a la interpretación, de modo que permiten casi cualquier restricción. Por ejemplo, en un país no se permite que los manifestantes "hagan públicos rumores y propaganda infundada que puedan crear alarma y horror en la sociedad", mientras que en otro país los ciudadanos no pueden celebrar reuniones donde "se promuevan los objetivos económicos, políticos y sociales de otros países o de sus ciudadanos".

86. En varios países, aunque no en la mayoría, existen procedimientos de apelación ante un tribunal independiente para quienes se sientan perjudicados por las limitaciones impuestas a las acciones de protesta previstas. Algunos tribunales, incluido un número considerable de los de África, han determinado que otorgar a los funcionarios facultades generalizadas o excesivamente amplias para prohibir manifestaciones es inconstitucional.

87. En algunos países se prohíbe que los no ciudadanos participen en manifestaciones.

Notificación y permisos

88. En algunos países no se requiere notificación ni permiso alguno para celebrar una manifestación. Sin embargo, en la mayoría hay que notificar las reuniones previstas o bien hay que obtener un permiso, aunque a menudo no está claro que se suponga que dicho permiso será concedido.

Restricciones en cuanto al lugar, la hora y las modalidades

89. El Estado tiene una amplia discreción para imponer a las manifestaciones restricciones no relacionadas con su contenido a fin de reducir al mínimo cualquier perturbación, teniendo en cuenta la importancia de que las reuniones se celebren de forma que el público al que se quiere llegar pueda ver y escuchar lo que sucede.

90. En casi todos los países estudiados hay restricciones a las protestas en las inmediaciones de los tribunales y del parlamento. Otros lugares donde las protestas están prohibidas o pueden serlo son las zonas que rodean la residencia presidencial, los hoteles donde se alojan los huéspedes del Estado y las estaciones de ferrocarril.

Uso de fuerza letal por la policía

91. La mayoría de países estudiados disponen de un conjunto de normas relativas al uso de la fuerza por la policía que son de aplicación general en el país en cuestión —para fines de defensa, detención y dispersión de la manifestación.

92. En un número menor, aunque significativo, de países, existe un régimen especial aplicable concretamente al uso de la fuerza durante las concentraciones de protesta. En la mayoría de esos países, la policía tiene facultades más amplias en las manifestaciones que en otros casos para utilizar la fuerza letal. Se considerarán en primer lugar los regímenes jurídicos aplicables en esos países.

93. El criterio más utilizado en los países que cuentan con un régimen especial aplicable durante las acciones de protesta suele ser si el uso de la fuerza es "razonable" o "necesario", sin mayores limitaciones. Es motivo de preocupación que esas disposiciones pudieran interpretarse como constitutivas de un criterio subjetivo, que deja a discreción de cada uno de los agentes de policía decidir si disparan a matar. Esto podría interpretarse como una licencia para matar.
94. En algunos casos la policía tiene autorización para levantar barreras y "puede ejercer la fuerza que considere necesaria, incluido el uso de armas letales, para impedir que se cruce la barrera".
95. Allá donde rigen estos regímenes especiales para el uso de la fuerza, en la práctica se otorga a la policía la facultad de declarar sus propios "mini estados de emergencia" con respecto a la manifestación de que se trate, sin ninguna de las salvaguardias que normalmente se aplican a dicha declaración. Además, en esos casos, el derecho no derogable a la vida queda suspendido a todos los efectos prácticos.
96. En la mayoría de países estudiados, las normas que rigen el uso de la fuerza durante las manifestaciones son las mismas que se aplican a cualquier tipo de uso de la fuerza por la policía. Si bien este suele ser un criterio más saludable, ello no significa necesariamente que cumpla las normas internacionales en todos los casos. Entre esos países existen tres subcategorías.
97. En el primer caso, en un gran número de países las normas aplicables al uso general de la fuerza por la policía son vagas y mal definidas, y no proporcionan una orientación clara. Una disposición típica sería la siguiente: "Cualquier agente de policía puede utilizar la fuerza que, en las circunstancias del caso, pueda ser razonablemente necesaria".
98. El problema de esta disposición cuando establece una norma general para el uso de la fuerza es el mismo que se encuentra en los regímenes específicos para las manifestaciones que se han comentado anteriormente. Si bien a menudo las normas parecen encomiables en abstracto (y en la práctica tal vez reproduzcan la redacción de parte de las normas internacionales), al no haber ninguna restricción adicional son suficientemente imprecisas para poder ser interpretadas de modo que justifiquen el uso excesivo de la fuerza.
99. Cuando en este contexto se utiliza el término "fuerza necesaria", a menudo su significado se aproxima más a las consecuencias permisivas del término del derecho internacional "todos los medios necesarios" que a la interpretación restrictiva apropiada en los casos en que se limitan los derechos para asegurar que solo se utilice el mínimo de fuerza requerido. Cuando esto ocurre, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley pueden crear también en efecto sus propios "mini estados de emergencia" con respecto a las manifestaciones.
100. En segundo lugar, hay países donde las normas relativas al uso general de la fuerza violan claramente las normas internacionales. En un país, las fuerzas de seguridad interna pueden utilizar las armas de fuego por diversas razones, incluso "cumpliendo instrucciones de la autoridad administrativa" y "para defender sus posiciones".
101. En tercer lugar, hay países que cumplen, o cumplen en buena medida, las normas internacionales.
102. En algunos países, aunque no en todos, existe un sistema automático de investigación acerca de la necesidad del uso de armas de fuego durante las manifestaciones.
103. Del repaso anterior puede concluirse que en un número significativo de países las excepciones que brinda el ordenamiento jurídico nacional sobre el uso letal de la fuerza durante las manifestaciones no se ajustan a las normas internacionales.

Equipo, logística y capacitación

104. Los países también se enfrentan a dificultades prácticas a la hora de responder a las manifestaciones. En un país, un policía retirado que fue entrevistado se refirió a la falta de equipo, como armas no letales: "Si los policías disponen de cartuchos de fuego real, y eso es todo lo que tienen, tarde o temprano los utilizarán cuando se enfrenten a una multitud hostil". Varias de las personas entrevistadas subrayaron que, comprensiblemente, los agentes de policía que no dispongan del equipo de protección necesario recurrirán más fácilmente al uso de la fuerza letal o de las armas de fuego para defenderse. Un entrevistado con experiencia práctica en Irlanda del Norte se refirió a la reducción drástica del uso de la fuerza después de que se hubiera dotado a los agentes de policía de escudos que protegían todo el cuerpo y chaquetas de material ignífugo.

E. Criterios sociojurídicos para la protección del derecho a la vida en el contexto de las reuniones: evolución de las ideas sobre la conducta de las masas

105. Los psicólogos, los sociólogos, los criminólogos y otros profesionales, como los urbanistas, han producido un flujo constante de nuevos conocimientos sobre el mantenimiento del orden y la conducta de las masas que deben ser tenidos en cuenta para comprender adecuadamente la dinámica de esas situaciones. También se ha ido disponiendo constantemente de nuevas tecnologías, que afectan el carácter de las manifestaciones públicas y la ulterior rendición de cuentas.

106. Nuestra comprensión de las fuerzas sociales y psicológicas que actúan durante las manifestaciones de masas ha ido aumentando a lo largo de los años⁴⁰. Si se tiene en cuenta este conjunto de conocimientos podrá obtenerse una mejor comprensión del fenómeno y se podrán tomar decisiones mejor fundamentadas sobre la gestión de la protesta y el uso de la fuerza.

107. Cuando una persona se une a un grupo, la identidad individual se ve complementada por la identidad social. Si bien algunos de los mayores logros de la humanidad se han obtenido gracias al poder colectivo, la participación en un grupo también puede llevar a una pérdida de personalidad; se desencadena una conducta antinormativa y se produce un pensamiento "grupal". La participación en un grupo puede crear sentimientos de menor responsabilidad individual, menor respeto por la autoridad y falta de temor ante el peligro.

108. Según la "opinión clásica", la mejor forma de entender las masas es como unidades irracionales y monolíticas, que son peligrosas y propensas a la violencia. Tomando estas ideas como punto de partida, en la mayor parte de países occidentales se siguió hasta el decenio de 1960 un estilo de mantenimiento del orden público basado en la "intensificación de la fuerza". Se hacía frente con dureza incluso a formas menores de transgresión a fin de afirmar una cultura de ley y orden.

109. Desde mediados del decenio de 1970 y en el de 1980, este criterio dio paso a una filosofía de "gestión negociada". A raíz de enfrentamientos debilitantes entre manifestantes y policía que se produjeron en el decenio de 1960, los responsables del mantenimiento del orden público llegaron a la conclusión de que sería más productivo, siempre que fuera posible, colaborar con las masas y no enfrentarse a ellas. Con arreglo a este enfoque, la tarea de la policía es proteger derechos y facilitar, en vez de frustrar, las manifestaciones.

⁴⁰ Véase Donatella della Porta y Herbert Reiter, eds., *Policing Protest: The control of mass demonstrations in Western democracies* (Minneapolis, University of Minnesota Press, 1998), y David Waddington, *Policing Public Disorder: Theory and practice* (Devon, Willan Publishing, 2007).

Se tolera cierta perturbación de la vida de la comunidad por parte de los manifestantes y la fuerza se utiliza únicamente cuando se produce violencia, y aun así tan solo de forma moderada.

110. Este criterio de menor dureza representa un cambio hacia una utilización más activa de la comunicación, la negociación, la cooperación y la reunión de información, y hacia un mayor uso de prácticas policiales preventivas. El nuevo enfoque consideraba que los estereotipos asociados con las ideas clásicas sobre la conducta de las masas eran equivocados y potencialmente peligrosos, porque la policía podía malinterpretar la situación y utilizar una fuerza excesiva, lo cual podría llevar a una intensificación del conflicto.

111. Con arreglo al enfoque de la gestión negociada, se distingue entre las personas y los grupos —efectivamente, se considera que el todo no equivale a la suma de las partes— y se supone que estos no actúan necesariamente de una manera aleatoria e incomprensible. Los grupos reaccionan siguiendo su propia lógica a varias influencias externas, incluida la forma en que los tratan las autoridades. En resumen, si se trata a una multitud como si fuera un grupo irracional de delincuentes que solo comprenden el lenguaje de la fuerza, así es como se comportará.

112. Las masas tienden más a utilizar la violencia cuando consideran que las actuaciones de la policía son excesivamente duras, y por consiguiente ilegítimas. El uso indiscriminado de la fuerza contra toda una multitud puede convencer a los miembros más moderados del grupo de que deben recurrir también al uso de la fuerza para proteger a los demás miembros del grupo.

113. El enfoque de la gestión negociada supone aceptar parte de los efectos colaterales de la protesta a cambio de garantías sobre el carácter pacífico del acto. Por consiguiente, lo importante en este enfoque es garantizar la paz, más que hacer cumplir la ley. Siguiendo este paradigma de "mínimo cumplimiento" de la ley, la policía debe usar la fuerza en defensa propia y no para hacer valer la autoridad de la ley en abstracto.

114. Las prácticas policiales que se enumeran a continuación son algunas de las que se encuentran cuando se sigue este paradigma: facilitación del acceso de los manifestantes a las calles, que de otro modo no tendrían, con la expectativa de que se habrán adoptado ciertas medidas de autocontrol; participación de mujeres y hombres en el mantenimiento del orden durante la protesta; asegurar que todos los miembros de la policía sean identificables (por ejemplo, con sus nombres visibles en los uniformes); y mantener las fuerzas antidisturbios apartadas cuando no sean necesarias.

115. Algunos países que siguen este enfoque han formalizado la función del "triángulo de seguridad" durante las manifestaciones, integrado por los organizadores, las autoridades locales o estatales y la policía, que deberán comunicarse entre sí a fin de evitar riesgos para la seguridad y evitar conflictos⁴¹.

116. A la hora de gestionar las fuerzas que intervienen en una protesta, hay que prestar consideración a la cuestión de qué es lo que suele impulsar a la policía a aplicar medidas coercitivas. Ello incluye las características de la estructura del Estado (¿la policía está bajo la supervisión de las autoridades civiles?); la opinión pública y las normas de la sociedad; la amenaza que presenta la manifestación (según su magnitud y la intensidad de militancia); y las tácticas que utilizan los participantes en la protesta.

⁴¹ Philip B. Heymann, ed., *Towards Peaceful Protest in South Africa* (Pretoria, HSRC Publishers, 1992), pág. 6.

117. Los conocimientos policiales⁴², es decir, el hecho de que la policía comprenda claramente sus tareas y sus desafíos, tendrán mucha influencia en la posibilidad de que los agentes recurran a la violencia. Aunque actúe en un marco de legalidad, la policía tiene considerables facultades discrecionales, especialmente cuando hay que tomar decisiones sobre el terreno, como suele suceder en el caso del mantenimiento del orden durante una protesta, y es en esta situación donde se ponen de relieve sus sistemas de valores. Por consiguiente, una capacitación apropiada de la policía será esencial.

118. Si bien el enfoque de la gestión negociada ha prevalecido en los últimos decenios en buena parte de los Estados Unidos y Europa, es importante señalar que no goza de aceptación universal en este ámbito. En realidad, hay indicios de un posible regreso a métodos menos tolerantes, que se describen a menudo como mantenimiento del orden con características paramilitares, en particular, aunque no exclusivamente, en relación con las protestas transnacionales contra la globalización. También es posible que los gobiernos consideren que los acontecimientos de Túnez y otros países han abierto las compuertas y que adopten una línea más dura frente a las protestas.

F. El mantenimiento del orden durante las protestas: evolución de los principios aplicables

119. El Relator Especial sugiere que un conjunto de normas como las que se enumeran a continuación podría constituir la base para gestionar las manifestaciones de manera que quedaran protegidas las vidas de todos los interesados:

1) El Estado tiene la obligación de facilitar las protestas públicas otorgando a los manifestantes acceso al espacio público y protegiéndolos, cuando sea necesario, contra amenazas externas.

2) La gestión adecuada de las manifestaciones depende de la comunicación y la colaboración entre los manifestantes, las autoridades locales y la policía: el denominado "triángulo de seguridad". La clave es el diálogo, y no una legislación draconiana.

3) Debe suponerse que no se impondrán limitaciones al derecho de reunión (ya se trate de su prohibición o de condiciones). Las limitaciones deberán estar estipuladas por la ley y ser necesarias, en una sociedad democrática, para lograr un propósito legítimo, como proteger los derechos de otros, y en principio deberían ser independientes del contenido. Debería existir la posibilidad de presentar recurso contra las limitaciones ante un órgano judicial independiente.

4) Durante la protesta, la preocupación normal por el mantenimiento del orden por parte de los agentes del Estado debería dar paso, en la medida de lo posible, al objetivo más concreto de mantener la paz y de proteger a las personas y los bienes contra todo perjuicio.

5) Las normas internacionales sobre el uso de la fuerza por la policía giran en torno a las ideas de necesidad y proporcionalidad. Las armas de fuego solo deben emplearse para prevenir lesiones graves y pérdidas de vidas. La fuerza letal solo puede utilizarse intencionadamente si el objetivo es proteger la vida, y cuando otras medidas menos nocivas sean insuficientes.

6) Las normas aplicables al derecho de reunión y al uso de la fuerza deben ser accesibles para el público, por ejemplo mediante una legislación de fácil consulta, de modo

⁴² Véase della Porta y Reiter, eds., *Policing Protest: The control of mass demonstrations in Western democracies* (véase el párr. 106, nota 40), pág. 228.

que se permita una planificación apropiada y una adopción de decisiones racional sobre la forma de proteger los propios intereses.

7) Deberían existir procedimientos establecidos para la investigación de cualquier uso de fuerza letal o de armas de fuego durante las manifestaciones, y siempre que fuera apropiado habría que tomar las medidas disciplinarias adecuadas.

G. Algunos puntos de partida para la reforma de las leyes que rigen el derecho de reunión

120. Un punto de partida para la reforma de las leyes que rigen el derecho de reunión sería definir las vías existentes que cabe utilizar. A continuación figuran algunos ejemplos.

A nivel mundial

121. Podría convocarse en el marco de las Naciones Unidas a un grupo de expertos encargado de examinar las diferentes opciones, como la redacción de directrices o un protocolo adicional del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos sobre esta cuestión. El Comité de Derechos Humanos podría considerar la posibilidad de adoptar una observación general sobre la libertad de reunión pacífica y el uso de la fuerza. Teniendo en cuenta que las normas internacionales suelen estar formuladas en términos generales, sería útil que un instrumento internacional de este tipo se adaptara en forma de ley modelo, por ejemplo.

122. Diversos órganos creados en virtud de tratados tienen la oportunidad de comentar periódicamente los informes de los Estados partes que tratan de cuestiones relacionadas con el derecho de reunión y el uso de la fuerza, así como de limitaciones más generales a la efectividad del derecho de reunión, como los estados de emergencia.

123. En el Consejo de Derechos Humanos, el examen periódico universal ofrece oportunidades. El mandato del nuevo Relator Especial sobre el derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas⁴³ constituirá una adición positiva a los procedimientos especiales, al tiempo que seguirán siendo pertinentes los mandatos del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos y del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias y arbitrarias. Puede requerirse la colaboración entre esos mandatos en lo relativo a la gestión de las manifestaciones.

124. En el marco del mandato sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias y arbitrarias, se prevé que en el futuro los estudios sobre los países se realicen examinando diversos temas del programa que se utilizarán para todos los países a fin de establecer criterios comunes. Uno de esos temas será el relativo a los reglamentos y prácticas sobre el uso de la fuerza por la policía.

125. Los códigos de conducta de organizaciones como Interpol y la Asociación Internacional de Jefes de Policía —que están sujetos a revisiones periódicas— ofrecen un medio de llegar a las fuerzas de policía de todo el mundo.

126. La sociedad civil también tiene una responsabilidad permanente en cuanto a la definición y la supervisión de las normas aplicables.

⁴³ Resolución 15/21 del Consejo de Derechos Humanos, párr. 5.

A nivel regional

127. La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos tiene un Relator Especial sobre los defensores de los derechos humanos. La Comisión aprueba periódicamente resoluciones sobre cuestiones de derechos humanos y desarrolla los derechos contemplados en la Carta Africana.

128. Cabría interpretar que el mandato del Parlamento Panafricano incluye la redacción de leyes modelo que podrían referirse, por ejemplo, al derecho de reunión.

129. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos se ocupa regularmente de esta cuestión y tiene un Relator Especial para la libertad de expresión que desempeña un papel importante al respecto.

130. Una de las iniciativas regionales más impresionantes en relación con el derecho de reunión es la de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)⁴⁴, que ha definido seis principios rectores relacionados con la libertad de reunión y asociación. Este proyecto incluye examinar desde el punto de vista jurídico las leyes que gobiernan los derechos de reunión, así como supervisar las leyes y prácticas conexas, y podría considerarse un modelo para iniciativas similares en otros lugares.

A nivel nacional

131. Los períodos de transición, en los cuales las sociedades realizan un esfuerzo consciente para sustituir un sistema represivo por otro más democrático, ofrecen la oportunidad de incorporar en los ordenamientos nacionales las normas internacionales de derechos humanos.

132. Hay una necesidad constante de hacer balance y de aplicar reformas en relación con los derechos de reunión y asociación en todas las sociedades. Las instituciones nacionales de derechos humanos y las comisiones de reforma legislativa también deberían abordar esta causa. Podría haber muchas oportunidades en diversos países para que los casos de impugnación judicial de las leyes que gobiernan el derecho de reunión se incluyeran en las constituciones de esos países.

133. Actualizar periódicamente los códigos de conducta de la policía e incrementar los "conocimientos policiales" son medidas indispensables, al igual que la existencia de organismos independientes de denuncia contra la policía.

IV. Conclusiones

134. **Dos de las razones principales para limitar los derechos en el contexto de las manifestaciones son el mantenimiento del orden público y la protección de los derechos de otros. La divergencia de opiniones sobre las limitaciones y sobre el uso de la fuerza durante las protestas públicas se basa en la importancia relativa que se asigne a una u otra de esas razones. El enfoque basado en la intensificación de la fuerza refleja una preferencia por la protección del orden público; el enfoque de la gestión negociada, que se orienta a la preservación de la paz, hace que la cuestión de limitar o no la protesta dependa de si se ven amenazados los derechos de otros.**

⁴⁴ Véase OSCE/ODHIR, *Guidelines on freedom of peaceful assembly* (Warsaw, 2007); puede consultarse en <http://www.osce.org/odhr/24523>; véase también Neil Jarman y Michael Hamilton, "Protecting Peaceful Protest: The OSCE/ODIHR and freedom of peaceful assembly", en *Journal of Human Rights Practice*, 1:2 (2009), págs. 208 a 235.

135. Análogamente, como ya se ha señalado, la distinción principal que establecen los sistemas jurídicos nacionales tiende a establecerse entre las protestas legales e ilegales, mientras que el derecho internacional tiende más bien a hacer la distinción entre las protestas no violentas y violentas. Los primeros se preocupan fundamentalmente por el orden público, mientras que en los segundos se asigna prioridad a la preservación de la paz como objetivo para la policía u otra intervención del Estado.

136. Si se sigue el paradigma del orden público, no es difícil afirmar que es posible limitar los derechos —incluido el derecho a la vida— durante las acciones de protesta. Sin embargo, si el punto de partida es que los derechos solo deben limitarse para proteger los derechos de otros, el umbral es más alto. La vida de una persona solo puede sacrificarse si ello es necesario para proteger la vida de otros.

137. No hay duda alguna de la importancia de mantener el orden público y de proteger los derechos de otros. Sin embargo, también es obvio que en algunas de las situaciones de vida o muerte que se plantean durante las manifestaciones, la importancia que se asigne a uno u otro de esos dos enfoques producirá decisiones distintas acerca del uso de las armas de fuego. Teniendo en cuenta la primacía del derecho a la vida como derecho humano supremo, y el carácter irreversible de las decisiones que entrañan el uso de fuerza letal, será en este contexto en el cual deberá tener un papel el enfoque generalmente más generoso propugnado por las normas internacionales.

138. Sobre la base de la descripción presentada de las normas relativas al uso de la fuerza por la policía durante las manifestaciones, cabe concluir que resulta problemático establecer distinciones rígidas entre los motivos para la limitación del derecho a la vida según las categorías de defensa propia, detención y control de disturbios. Se crea la impresión de que las normas difieren y, efectivamente, como hemos observado a nivel nacional, los países imponen a menudo normas menos estrictas de escrutinio con respecto al uso de la fuerza letal durante las manifestaciones. Se propone que, con el tiempo, se afirme más enérgicamente el carácter fundamental de la norma de la defensa propia como principio rector para el uso de la fuerza letal.

139. En el futuro, cuando se revisen el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, así como otros instrumentos, el principio supremo en relación con el uso de armas letales por los agentes del orden debe ser la defensa propia. La referencia a la detención o al control de disturbios debe ocupar un lugar secundario y centrarse en la aplicación en esos contextos. Otra forma de decir lo mismo sería hacer que la norma suprema fuera "medidas necesarias de mantenimiento del orden público para proteger la vida"⁴⁵.

140. Se ha hablado mucho de la necesidad de lograr un mejor cumplimiento de las normas internacionales para proteger vidas, y esta ha sido la cuestión principal que se ha planteado en el presente informe. Sin embargo, con un poco más de perspectiva, no puede eludirse la conclusión de que una adhesión más estricta a las normas de derechos humanos en general eliminaría muchas de las causas subyacentes a la violencia en las manifestaciones.

⁴⁵ Rodley, *The treatment of prisoners under international law* (véase el párr. 53, nota 24), pág. 252.

141. Una sociedad libre se caracteriza por su voluntad de tolerar la discrepancia, que también se expresa mediante acciones de protesta. Por tanto, una sociedad libre tal vez experimente cierta incomodidad con la discrepancia. Esta es una actitud saludable porque las personas que discrepen en este tipo de sociedad no tendrán que recurrir a atacar el sistema como tal. En una sociedad libre, el deseo de adoptar medidas extremas suele desaparecer. La vida sería más segura en una sociedad de este tipo.

V. Recomendaciones

142. Los órganos de las Naciones Unidas que se ocupan de la vigilancia de los derechos humanos deberían proceder a un minucioso escrutinio de las leyes y prácticas de los países de que se trate con respecto al cumplimiento de las normas internacionales pertinentes sobre la libertad de reunión y asociación, incluido el uso de la fuerza y especialmente el uso de la fuerza letal. Preocupa en particular el efecto de los estados de emergencia en esos derechos. Debería prestarse especial atención a la función que desempeñan las instituciones nacionales en relación con el derecho de reunión y asociación.

143. Los principios básicos para la gestión de las manifestaciones deberían formularse más claramente, a fin de definir las normas de derecho internacional aplicables a las manifestaciones (no violentas y violentas; legales e ilegales), haciendo especial referencia al uso de la fuerza (letal) por la policía durante las manifestaciones. De esto podría encargarse un grupo de expertos, o el Comité de Derechos Humanos con una observación general sobre los artículos 6 y 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Habida cuenta de las amplias reformas del ordenamiento jurídico nacional que se requerirán, podría redactarse una ley modelo sobre la gestión de las protestas y el uso de la fuerza en este contexto. El proceso es importante, no solo para aportar claridad a las normas aplicables, sino también para crear conciencia y solicitar colaboración para una iniciativa mundial de reforma de las leyes relacionadas con los derechos de reunión.

144. Las Naciones Unidas deberían colaborar con las iniciativas de derechos humanos de ámbito regional, y también de ámbito nacional, como las que se han descrito en el informe como puntos de partida para lograr una mayor conformidad con las normas internacionales.

145. Los integrantes de las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas que tal vez tengan que hacer frente a protestas deberían estar capacitados y equipados de manera permanente de forma que pudieran hacerlo con sujeción a las normas internacionales.
