

**COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS
ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS**

El *Institut de Drets Humans de Catalunya* (IDHC) como organización con estatuto consultivo ante el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, atendiendo a la invitación de ese Comité para presentar comentarios con relación al borrador de la *Observación General Número 37*, relativa al artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos “Derecho de reunión pacífica”, somete a su consideración las cuestiones que a continuación se desarrollarán.

Con ese fin, en primer lugar, deseamos advertir que los comentarios que a continuación se harán al borrador tienen como referencia central la versión en *español* de éste, intentando que las propuestas que se formulan sean de fácil traducción en los otros dos idiomas de trabajo. En segundo lugar, para facilitar el entendimiento de los comentarios que se hacen, estos están divididos en cuatro secciones: a) Ajustes complementarios que buscan mejorar los alcances de lo que se dice o dar congruencia con lo que se dice en otros párrafos; b) Preferencias de contenido respecto a los temas en los que no se ha alcanzado consenso; c) Propuestas de modificación o ajuste sustantivo, y c) Ajustes menores de estilo.

De igual forma, queremos expresar que si bien hay algunos aspectos que podrían analizarse con mayor profundidad, entendemos el proceso que se ha seguido para llegar a este borrador y los fines de la Observación, por lo que con nuestras aportaciones sólo buscamos ajustar, mejorar o precisar algunos aspectos de lo hasta ahora propuesto, sin la intención de abrir o reabrir debates en los que se ha alcanzado consenso a pesar de que teórica o académicamente estos debates y análisis pueden continuar.

a) Ajustes complementarios que buscan mejorar los alcances de lo que se dice o dar congruencia con lo que se dice en otros párrafos.

El borrador dice	Se propone que diga
<p>Cuando las reuniones pacíficas tienen por objeto expresar quejas, pueden crear oportunidades para ...</p> <p>(Párrafo 1, última línea)</p>	<p>Cuando las reuniones pacíficas tienen por objeto expresar quejas o reivindicaciones, pueden crear oportunidades para ...</p>
<p>Puede ser de gran importancia para los miembros marginados y desfavorecidos de la sociedad.</p> <p>(Párrafo 2, tercera línea)</p>	<p>Puede ser de gran importancia para las personas marginadas, oprimidas y desfavorecidas de la sociedad.</p>
<p>El derecho de reunión pacífica protege el encuentro no violento de personas con un propósito de expresión común en un [mismo] lugar [de acceso público].</p> <p>Por lo tanto, el elemento de asociación es inherente al derecho.</p> <p>(Párrafo 4, segunda y última línea)</p>	<p>El derecho de reunión pacífica protege el encuentro no violento de personas con un propósito de expresión generalmente común en un lugar de acceso público o privado con acceso a público.</p> <p>Por lo tanto, el elemento de asociación, al menos temporal, es inherente al derecho.</p>
<p>Las reuniones pacíficas pueden tomar diversas formas, incluyendo manifestaciones, asambleas, procesiones, huelgas, mítines, sentadas y bailes multitudinarios.</p> <p>(Párrafo 6, segunda línea)</p>	<p>Las reuniones pacíficas pueden tomar diversas formas, incluyendo manifestaciones, asambleas, procesiones, huelgas, mítines, sentadas, bailes multitudinarios y cualquier otra forma en que la que participe más de una persona.</p>
<p>El derecho de reunión pacífica no es absoluto, pero debe limitarse toda restricción. Existen, en efecto, límites a los límites que se pueden imponer.</p> <p>(Párrafo 8, penúltima línea)</p>	<p>El derecho de reunión pacífica no es absoluto, toda restricción debe ser excepcional. Existen, en efecto, límites a las restricciones que se pueden imponer.</p>
<p>Esto, a su vez, puede afectar la forma en la que las autoridades abordan el derecho.</p> <p>(Párrafo 11, tercera línea)</p>	<p>Esto, a su vez, puede afectar la forma en la que las autoridades abordan el derecho y las personas lo ejercen.</p>
<p>La violencia cometida por las autoridades contra los participantes de una reunión pacífica no convierte la reunión por sí misma en violenta.</p> <p>(Párrafo 20, tercera línea)</p>	<p>La violencia o uso desproporcional de la fuerza cometida por las autoridades contra los participantes de una reunión pacífica no convierte la reunión por sí misma en violenta.</p>
<p>Esto incluye el deber de proteger a los participantes de ataques homofóbicos, sexuales o de género.</p> <p>(Párrafo 28, penúltima línea)</p>	<p>Esto incluye el deber de proteger a los participantes de ataques homofóbicos, xenófobos, sexuales, raciales, étnicos o de género.</p>

<p>El papel de los periodistas, de los defensores de derechos humanos y de otras personas que participan en la observación ...</p> <p>(Párrafo 34, primera línea)</p>	<p>El papel de los periodistas, de las personas que defienden derechos humanos y de otras personas que participan en la observación ...</p>
<p>Por lo tanto, es importante disponer de los conocimientos y experiencia necesaria a nivel local.</p> <p>(Párrafo 39, penúltima línea)</p>	<p>Por lo tanto, es importante disponer de los conocimientos y experiencia necesaria en todos los niveles de organización, especialmente a nivel local.</p>
<p>Así, las restricciones deben imponerse por medio de la ley o mediante acciones administrativas de conformidad con la ley.</p> <p>(Párrafo 44, cuarta y quinta líneas)</p>	<p>Así, las restricciones deben imponerse por medio de la ley o mediante acciones administrativas con esa naturaleza de conformidad con el ordenamiento jurídico nacional.</p>
<p>“...y no pueden conferir una discrecionalidad ilimitada o total a los encargados de su ejecución.”</p> <p>(Párrafo 44, penúltima línea)</p>	<p>“...y no pueden conferir una discrecionalidad ilimitada o total a las autoridades encargadas de su ejecución.”</p>
<p>La protección del derecho a la vida, el derecho a no ser sometido a malos tratos, a la circulación ...</p> <p>(Párrafo 53, cuarta línea)</p>	<p>La protección del derecho a la vida, el derecho a no ser sometido a malos tratos, a no ser discriminado, a la circulación ...</p>
<p>... también con respecto al derecho a la privacidad y nunca debe tener por objeto intimidar o acusar a los (posibles) participantes en las reuniones.</p> <p>(Párrafo 71, séptima línea)</p>	<p>... también con respecto al derecho a la privacidad y nunca debe tener por objeto intimidar o servir de base para formular acusaciones a los (posibles) participantes en las reuniones.</p>
<p>... solo por su propia conducta.</p> <p>(Párrafo 75, tercera línea)</p>	<p>... solo por su propia conducta y no por su participación en una reunión pacífica.</p>
<p>No debe ser excesivamente largo, pero debe conceder tiempo suficiente para poder recurrir a los tribunales para impugnar las restricciones si fuera necesario.</p> <p>(Párrafo 83, última parte)</p>	<p>No debe ser excesivamente largo, pero debe conceder tiempo suficiente para poder recurrir a los tribunales para impugnar las restricciones si fuera necesario. Los tribunales deben resolver en un plazo razonable a fin de que no se ponga en riesgo el ejercicio del derecho de reunión.</p>
<p>... asegurando la identificación de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley ...</p> <p>(Párrafo 88, penúltima línea)</p>	<p>... asegurando la identificación visible de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley ...</p>
<p>Por regla general, no se debe utilizar a militares para mantener el orden en reuniones.</p> <p>(Párrafo 92, tercera línea)</p>	<p>Por regla general, no se debe utilizar a militares o cuerpos de esa naturaleza con funciones policiales para mantener el orden en reuniones.</p>

<p>No deben usarse de forma discriminatoria. (Párrafo 94, cuarta línea)</p>	<p>No deben usarse de forma discriminatoria ni en aplicación de identificaciones por perfil étnico o racial.</p>
<p>El Estado, en virtud del derecho internacional, es responsable de las acciones y omisiones de sus organismos encargados de hacer cumplir la ley y debe fomentar una cultura de la rendición de cuentas para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley durante las reuniones. Para mejorar la rendición de cuentas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley uniformados siempre deben mostrar una forma de identificación durante las reuniones. (Párrafo 100)</p>	<p>El Estado, en virtud del derecho internacional, es responsable de las acciones y omisiones de sus funcionarios y organismos encargados de hacer cumplir la ley y debe fomentar una cultura de la rendición de cuentas para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley durante las reuniones. Para mejorar la rendición de cuentas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley uniformados siempre deben mostrar una forma de identificación visible durante las reuniones.</p>
<p>Se pueden comprometer el derecho a la vida (art. 6) y el derecho a no ser sometido a tratos crueles, inhumanos o degradantes (art. 7) si los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley hacen un uso excesivo de la fuerza. (Párrafo 111, segunda línea)</p>	<p>Se pueden comprometer el derecho a la vida (art. 6), el derecho a no ser sometido a tratos crueles, inhumanos o degradantes (art. 7) y el derecho a la libertad personal (art. 9) si los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley hacen un uso excesivo de la fuerza.</p>
<p>El derecho a la no discriminación protege a los participantes contra prácticas discriminatorias en el contexto de las reuniones (art. 26). (Párrafo 112, última línea)</p>	<p>El derecho a la no discriminación protege a los participantes contra prácticas discriminatorias en el contexto de las reuniones (arts. 2, 3 y 26).</p>

b) Preferencias de contenido respecto a los temas en los que no se ha alcanzado consenso.

Párrafo 1. De acuerdo con mantener la expresión “el estado de derecho”.

Párrafo 4. De acuerdo con eliminar la expresión “mismo” y de mantener la expresión “de acceso público”.

Párrafo 13. De acuerdo con la expresión “siempre que la propiedad sea accesible al público”.

Párrafo 19. Se tienen dudas respecto a la necesidad de mantener la expresión ahí contenida. No obstante, se está más por que permanezca para poder distinguirla de una reunión pacífica con hechos aislados o puntuales de violencia.

Párrafo 22. De acuerdo con eliminar el párrafo como lo establece la opción 2. Si se decide mantener el párrafo 22 en la parte del alcance del derecho, será necesario hacer una referencia de éste en el párrafo 31 a fin de dar congruencia a la Observación.

Párrafo 27. De acuerdo con mantener la expresión “y proveedores de seguridad privados”.

Párrafo 31. De acuerdo con mantener el término “apropiadas”.

Párrafo 34. De acuerdo con eliminar la referencia al artículo 21.

Párrafo 46. De acuerdo con la expresión “una evaluación de”.

Párrafo 53. De acuerdo con eliminar las expresiones “fundamentales” y “los derechos a la propiedad privada”.

Párrafo 57. De acuerdo con mantener la expresión “en su totalidad”.

Párrafo 60. De acuerdo con mantener las expresiones “directa” y “la incitación a la discriminación, la hostilidad...”.

Párrafo 75. De acuerdo con mantener la expresión “de forma civil o penal”.

Párrafo 81. De acuerdo con mantener la expresión: “no debe convertir la participación en la reunión en ilegal y...”.

Párrafo 114. De acuerdo con el contenido y redacción de todo el párrafo.

c) Propuestas de modificación o ajuste sustantivo.

En el párrafo 5 se establece:

5. Toda persona puede ejercer el derecho de reunión pacífica, incluyendo niños. Además de los ciudadanos, el derecho también podrán ejercerlo, por ejemplo, nacionales extranjeros, incluyendo trabajadores inmigrantes, demandantes de asilo y refugiados, así como apátridas.

Se propone modificar el contenido de ese párrafo, con el fin de evitar que se incurra en el constante error de utilizar indistintamente y como sinónimos los términos “**ciudadanía**” y “**nacionalidad**”, como si ambos hicieran referencia al segundo de éstos. En el caso concreto del *derecho de reunión* adquiere especial relevancia el uso adecuado de esos términos para asegurar que el derecho se ejerza justamente como un “derecho de ciudadanía”, esto es, como un derecho que tiene toda persona que se encuentra o pertenece a una comunidad política determinada o sociedad, aun cuando no tenga la nacionalidad del país en el que se encuentra, pero sí una relación transitoria, permanente o estable con dicho país-comunidad. Esto es, como un derecho que tiene toda persona por encontrarse en un lugar y no por la nacionalidad que tiene reconocida, pero sin mezclar conceptos o utilizarlos indistintamente de forma que se le hace perder a la “ciudadanía” su relevancia como vinculación y pertenencia a una comunidad concreta por el hecho de vivir ahí y no por el reconocimiento que hace un Estado. Siendo especialmente importante para un derecho como el de reunión pacífica y todos los

vinculados con la libertad y participación política. Ante eso, se propone la siguiente redacción:

“Además de los ciudadanos **nacionales**, el derecho también podrán ejercerlo, por ejemplo, **ciudadanos** extranjeros, incluyendo trabajadores inmigrantes, demandantes de asilo y refugiados, así como apátridas **y cualquier otra persona migrante**”

En el párrafo 31, penúltima línea se establece:

“... en la medida de lo posible, que la reunión se celebre de manera ininterrumpida.”

Se propone modificar el contenido de la expresión “medida de lo posible” por una que implique que el Estado pueda asumir mayor responsabilidad sin dejar ese margen que se entiende se le pretende dejar. La expresión que se considera útil con ese fin es “en la medida de sus **capacidades**”, ya que pone en el centro de debate y análisis las capacidades reales con las que cuenta el Estado y no lo que le sería posible hacer a partir de otras muy amplias variables. Esto es, se trata de condicionar el cumplimiento de la obligación centrándose más en lo relativo a un ejercicio eficiente y eficaz de competencias, facultades y disposición de recursos, que en las meras voluntades para alcanzar un fin determinado. Ante eso, se propone la siguiente redacción:

“... en la medida de **sus capacidades**, que la reunión se celebre de manera ininterrumpida.”

En el párrafo 50, séptima línea se establece:

"Orden público" y "ley y orden" no son sinónimos y la prohibición del "desorden público" recogida en la legislación nacional no debe usarse para imponer restricciones indebidas a las reuniones pacíficas.

En el párrafo 18 del proyecto de la Observación se establece que: “el artículo 21 ampara la desobediencia civil”. Si se entiende que la **desobediencia civil** implica justamente el incumplimiento o inobservancia de la ley con un fin reivindicativo específico, en este párrafo 50 que se habla del “orden público” y “desorden público”, resulta necesario hacer alguna precisión adicional a la distinción de “ley y orden” o bien, establecer una referencia al referido párrafo 18 con el fin de no dejar dudas respecto a que el reunirse con el fin de incumplir o desobedecer la ley no puede ser considerado *per se* desorden público o un rompimiento del orden público y, que en todo caso que sea pacífico, está protegido por el artículo 21. De no hacerse así, en nuestra opinión, parecería que existe

o podría existir una contradicción o al menos un vacío “peligroso” en la Observación, si se entiende a profundidad lo que implica o debe ser la *desobediencia civil* y los alcances que se le pueden dar al *orden público* por el Estado. Además, esto se podría relacionar también con lo que establece el párrafo 114 del proyecto de Observación. Ante eso, se propone la siguiente redacción:

[OPCIÓN 1] "Orden público" y "ley y orden" no son sinónimos y la prohibición del "desorden público" recogida en la legislación nacional no debe usarse para imponer restricciones indebidas a las reuniones pacíficas. [El incumplimiento o inobservancia puntual y pacífica de la ley no puede ser considerada por regla general o por sí misma un rompimiento del "orden público"](#).

[OPCIÓN 2] "Orden público" y "ley y orden" no son sinónimos y la prohibición del "desorden público" recogida en la legislación nacional no debe usarse para imponer restricciones indebidas a las reuniones pacíficas, [incluidas las mencionadas en el párrafo 18 de esta Observación](#).

En el párrafo 67, dos últimas líneas se establece:

“Las reuniones que se celebran en una propiedad privada con el consentimiento de los propietarios disfrutan de la misma protección que otras reuniones.”

En diferentes partes de la Observación se establecen las restricciones y limitaciones que hay para el ejercicio del derecho de reunión en **espacios privados**. No obstante eso, nos parece necesario que se precise o introduzca alguna referencia más clara respecto a que las personas que tienen derecho a estar o entrar en esos espacios privados, también tienen reconocido en dichos espacios el ejercicio del derecho de reunión pacífica. Este aspecto nos interesa especialmente pensando en universidades privadas, empresas, fábricas, edificios y cualquier otro espacio que podría entenderse, ser o asignársele la característica de espacio privado, y que por ese hecho, se pudiera impedir o intentar justificar el no ejercicio del derecho de reunión a estudiantes, profesores, trabajadores, empleados o personas que por alguna razón o relación con ese espacio privado se encuentren ahí, justamente por no tratarse de un espacio público o privado de acceso público como se insiste en varias partes de la Observación. Esto es, se trata de insistir, reiterar o precisar que en un espacio privado el derecho de reunión no desaparece, sino que sólo se puede ejercer en principio o lo tienen quienes gozan de un derecho previo de acceso a esos lugares privados. En nuestra opinión, el no introducir alguna precisión de este tipo en la Observación podría generar algunos vacíos en la protección del derecho de reunión pacífica. Ante eso, se propone la siguiente redacción:

“Las reuniones que se celebran en una propiedad privada con el consentimiento de los propietarios disfrutan de la misma protección que otras reuniones. Asimismo, las personas que tienen derecho a estar o entrar en un espacio privado, conservan en ese espacio la protección del artículo 21 del Pacto.”

c) Ajustes menores de estilo.

Párrafo 19, penúltima línea dice: “Así, hay participantes...” Se propone que se modifique para que diga: “Así, puede haber participantes...”

Párrafo 30, penúltima línea dice: “... de forma neutra en cuanto a contenido...” Se propone que se modifique para que diga: “... de forma neutra en cuanto a su contenido...”

Párrafos 28, 53, 56, 59, 80 y 94 dice: “... en base a...” Se propone que se modifique para que diga: “... con base en...”

Párrafos 31, 39, 55, 73 y 106 dice: “estado...” Se propone que se modifique para que diga: “Estado...”

Párrafo 61, tercera línea dice: “... cualquier restricción tal en relación con...” Se propone que se modifique para que diga: “... cualquier restricción en relación con...”

En todos los párrafos en los que se hace cita de artículos del Pacto, sería recomendable no sólo poner el número, sino también el derecho al que se refiere, ya que no todas las personas que accederán a la Observación están familiarizadas con tanto detalle con el contenido del Pacto. Por ejemplo, en los párrafos 99 y 107.

Finalmente, como un comentario general que se podría incluir en esta Observación, pero que tiene como fin ampliar su alcance a futuras observaciones, es el relacionado con la posibilidad de incluir una nota al pie al inicio del texto en la que se indique lo siguiente: “Esta observación debe ser entendida, utilizada y aplicada a partir de su comprensión integral y sistemática y no a partir de la selección discrecional de párrafos aislados”. Esto se propone en razón de que en ocasiones partes aisladas de las observaciones se utilizan con el fin de distorsionar o limitar el ejercicio de los derechos, cuando su fin es el contrario. Al ser esto una práctica que se observa en diferentes latitudes del mundo, se somete a su consideración la posibilidad de incluir el texto propuesto o uno similar como nota al pie.

Dr. Karlos Castilla
Investigador IDHC