

Deusto Journal of Human Rights

Revista Deusto de Derechos Humanos

No. 10/2022

DOI: <http://dx.doi.org/10.18543/djhr102022>

ARTICLES / ARTÍCULOS

El derecho a la protesta social y la acción de las Naciones Unidas

The right to social protest and the action of the United Nations

Guillermo Fernández Maldonado

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/djhr.2609>

Fecha de recepción: 07.07.2022 • Fecha de aceptación: 24.09.2022 •

Fecha de publicación en línea: diciembre de 2022

Copyright (©)

Deusto Journal of Human Rights / Revista Deusto de Derechos Humanos is an Open Access journal; which means that it is free for full and immediate access, reading, search, download, distribution, and reuse in any medium only for non-commercial purposes and in accordance with any applicable copyright legislation, without prior permission from the copyright holder (University of Deusto) or the author; provided the original work and publication source are properly cited (Issue number, year, pages and DOI if applicable) and any changes to the original are clearly indicated. Any other use of its content in any medium or format, now known or developed in the future, requires prior written permission of the copyright holder.

Derechos de autoría (©)

Deusto Journal of Human Rights / Revista Deusto de Derechos Humanos es una revista de Acceso Abierto; lo que significa que es de libre acceso en su integridad inmediatamente después de la publicación de cada número. Se permite su lectura, la búsqueda, descarga, distribución y reutilización en cualquier tipo de soporte sólo para fines no comerciales y según lo previsto por la ley; sin la previa autorización de la Editorial (Universidad de Deusto) o la persona autora, siempre que la obra original sea debidamente citada (número, año, páginas y DOI si procede) y cualquier cambio en el original esté claramente indicado. Cualquier otro uso de su contenido en cualquier medio o formato, ahora conocido o desarrollado en el futuro, requiere el permiso previo por escrito de la persona titular de los derechos de autoría.

El derecho a la protesta social y la acción de las Naciones Unidas

The right to social protest and the action of the United Nations

Guillermo Fernández Maldonado¹

Representante de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas
para los Derechos Humanos en México

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/djhr.2609>

Fecha de recepción: 07.07.2022

Fecha de aceptación: 24.09.2022

Fecha de publicación en línea: diciembre de 2022

Cómo citar/Citation: Fernández Maldonado, Guillermo. 2022. «El derecho a la protesta social y la acción de las Naciones Unidas». *Deusto Journal of Human Rights*, No. 10: 27-54. doi: <http://dx.doi.org/10.18543/djhr.2609>.

Sumario: Introducción. 1. El desarrollo del marco jurídico y la institucionalidad en la ONU. 2. Contribuciones del sistema universal de protección con el respeto, protección y garantía del derecho a la protesta social. 2.1. La interpretación de las obligaciones de los Estados. 2.1.1. Los comentarios u observaciones generales de los Comités de los Tratados. 2.1.2. La interpretación desde los procedimientos especiales. 2.2. Otras formas de interacción disponibles sobre la protesta social. 2.2.1. Comités de los tratados. 2.2.2. Procedimientos especiales. 2.2.3. Examen periódico universal. 3. Contribuciones desde la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. 3.1. Las presencias de ACNUDH en los países. 3.2. La observación de las protestas sociales. 3.2.1. La observación de la protesta social por ACNUDH. 3.3. Acciones preventivas: el caso de la Minga indígena de Colombia. 3.4. Promoción, asesoría técnica y capacitación. 3.5. Informes y declaraciones públicas. Reflexiones finales. Referencias bibliográficas.

Resumen: El artículo analiza las entidades, recursos y acciones del sistema de protección internacional de derechos humanos de las Naciones Unidas en favor del derecho a la protesta social en América Latina. Aborda la evolución normativo-institucional y posibles interacciones de gobiernos y sujetos de derechos con los órganos de los tratados, los procedimientos especiales, el Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos y la Oficina del

¹ E-mail: guillermofm2003@yahoo.com. Orcid: 0000-0003-4906-602X

Alto Comisionado de Derechos Humanos. Busca atender la necesidad de un mayor conocimiento del mandato y las capacidades de acción de las Naciones Unidas en la materia. También explica la desigual presencia y respuesta ante presuntas violaciones de este derecho, que contrasta con las altas expectativas sociales sobre la acción internacional.

Palabras clave: Naciones Unidas, ACNUDH, protesta social, reunión pacífica, América Latina.

Abstract: The article analyzes the entities, resources and actions of the United Nations international human rights protection system in favor of the right to social protest in Latin America. It addresses the normative-institutional evolution and possible interactions of Governments and rights-holders with treaty bodies, special procedures, the Universal Periodic Review of the Human Rights Council and the Office of the High Commissioner for Human Rights. It seeks to address the need for greater knowledge of the United Nations' mandate and capacities for action in this area. It also explains the unequal presence and response to alleged violations of this right, which contrasts with the high social expectations on international action.

Keywords: United Nations, OHCHR, social protest, peaceful assembly, Latin America.

Introducción²

Las manifestaciones, protestas y otras formas de acción colectiva reflejan la interdependencia de los derechos humanos, pues suponen el ejercicio de varios derechos, como la libertad de expresión, de reunión pacífica, la asociación y participación política. Pero este ejercicio reviste especial importancia porque ha sido esencial para avanzar en el reconocimiento y la vigencia de los derechos humanos:

A lo largo de la historia, las protestas y manifestaciones han sido motores de cambio y factores importantes que contribuyeron a la promoción de los derechos humanos. En todas las regiones del mundo y en todas las épocas de la historia, defensores anónimos y activistas reconocidos han liderado e inspirado movimientos de protesta que prepararon el terreno para los logros conseguidos en la esfera de derechos humanos (Jilani 2007, párr. 4).

Como ha señalado el Comité de Derechos Humanos (2000), el derecho a la reunión pacífica permite expresarnos colectivamente y participar en la configuración de las sociedades y, junto con otros derechos, es el fundamento de todo sistema de gobierno participativo basado en la democracia, los derechos humanos, el respeto de la ley y el pluralismo. El libre ejercicio de estos derechos puede desempeñar un papel fundamental al permitir presentar ideas y metas en la esfera pública y determinar el apoyo u oposición a esas ideas y objetivos. Cuando se utiliza para ventilar quejas, puede crear oportunidades para la solución inclusiva, participativa y pacífica de las diferencias.

El derecho de reunión pacífica debiera ser analizado en su dimensión de derecho humano, así como de motor fundamental para avanzar en el reconocimiento y el respeto de los derechos humanos, en particular para las poblaciones más marginadas. Por encarnar demandas sociales de cambio, la falta de respeto y protección de los derechos vinculados con la protesta pacífica suele asociarse con políticas represivas y regímenes de corte autoritario.

Pero el avance alcanzado por los movimientos sociales, en cuanto al reconocimiento legal de sus derechos, en buena medida no ha logrado su objetivo de transformar la vida de las personas, porque persiste una gran brecha entre la norma y su implementación por los Estados. Este es el caso de la región latinoamericana. Es por esta razón

² Descargo de responsabilidad: Las opiniones expresadas pertenecen al autor y no reflejan necesariamente la posición de las Naciones Unidas.

que el derecho de reunión pacífica es, cada vez más, la vía para exigir cambios profundos en las políticas y desempeño de los Estados, para que cumplan con garantizar la vigencia de los derechos ya reconocidos. Una buena referencia son los movimientos de mujeres:

Las mujeres impulsan cambios en todo el mundo, ya sea alzando la voz contra la militarización y la actuación policial discriminatoria, luchando contra la pobreza y la desigualdad económica, reivindicando la democracia y la libertad política, promoviendo los derechos de la mujer y la igualdad de género, mejorando las comunidades u organizándose en favor de unas condiciones de trabajo justas y de la justicia climática (Voule 2020a, párr. 1).

La protesta social en la región latinoamericana de las últimas décadas³ posee como común denominador que la ciudadanía exige más a las democracias, una mayor participación, transparencia, rendición de cuentas y un mayor acceso a derechos como la salud, educación, medio ambiente, trabajo, seguridad, igualdad y no discriminación. De igual manera, la afectación del derecho a la consulta previa y consentimiento de los pueblos indígenas ha producido movilizaciones sociales en la región.

La respuesta gubernamental más frecuente a esta constante de protestas ha sido un uso desproporcionado de la fuerza, medidas para inhibir la participación ciudadana, la estigmatización y criminalización de la protesta social y de quienes defienden los derechos humanos⁴.

Ante este amplio y complejo panorama, el presente artículo analiza el papel de las entidades de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) vinculadas al Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos, en torno al derecho humano de libertad de reunión pacífica y otros derechos asociados, con énfasis en el derecho a la protesta social en la Latinoamérica. Busca responder algunas preguntas sobre la acción o inacción de la ONU en esta materia. ¿Por qué observa o se pronuncia en torno a las manifestaciones o protestas? ¿Quién tiene el mandato de hacerlo y cómo lo hace? ¿Cómo puede la sociedad civil informar y solicitar la acción de la ONU? ¿Este trabajo ha contribuido con el reconocimiento, comprensión o el ejercicio más libre y seguro de este derecho?

El estudio no tiene una pretensión global ni exhaustiva. Ofrece información y ejemplos sobre cómo la ONU ha ejercido esta acción en la región latinoamericana, sobre la base de la experiencia del autor en el campo de derechos humanos.

³ Para un análisis de las protestas y pandemia véase Nava y Grigera (2022, 111-138)

⁴ Véase por ejemplo INREDH (2011).

1. El desarrollo del marco jurídico y de la institucionalidad en la ONU

Un primer aspecto en favor del ejercicio de la manifestación pacífica y la protesta social es, sin duda, la evolución normativa en el marco de la ONU, a través de diversos instrumentos internacionales que reconocen este derecho, así como del desarrollo de un sistema universal de protección, complementario de los mecanismos regionales y nacionales, para apoyar a los Estados a cumplir con sus obligaciones internacionales.

Los derechos humanos aparecen como parte esencial de la ONU desde su fundación. En el preámbulo de la Carta de Naciones Unidas (1945), los pueblos declaran estar resueltos «a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas».

Más importante aún, cuando se leen sus fines, queda claro que los derechos humanos son uno de sus pilares, a la par de la paz y seguridad internacional, el desarrollo y la acción humanitaria:

Artículo 1: Los propósitos de las Naciones Unidas son: (...)
3. Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión (Naciones Unidas 1945).

La Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), aprobada por la Asamblea General de la ONU (1948)⁵, es hoy la carta magna internacional en materia de derechos universalmente reconocidos. Su Art. 10 se enfoca en dos de los principales derechos vinculados con la protesta social: «1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas».

Los derechos reconocidos en la DUDH han sido progresivamente desarrollados en tratados e instrumentos internacionales⁶. Así, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) señala en su Art. 21:

⁵ Pese a su vocación universal, en los documentos oficiales de ese momento aparece como Declaración Universal de los Derechos del Hombre.

⁶ El derecho es reconocido en el Art. 15 de la Convención sobre derechos del Niño, el Art. 5 de la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos, y el artículo 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Se reconoce el derecho de reunión pacífica. 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.

Son evidentes las diferencias entre ambos textos. En la DUDH existe un reconocimiento pleno y conjunto del derecho a la libertad de reunión y asociación pacíficas. En el PIDCP se separan los derechos y el apartado sobre el derecho de reunión pacífica dedica la mayor parte de su texto a las restricciones que los Estados podrían establecer. Este ejemplo revela la necesidad de contar con una interpretación uniforme sobre el alcance de los derechos reconocidos, para prevenir que los Estados establezcan limitaciones que impidan su efectivo ejercicio. Esta es una de las esferas en que cobra especial importancia la institucionalidad de la ONU.

De forma paralela al avance normativo, se desarrolló el andamiaje institucional para la promoción y protección de los derechos humanos. El Consejo de Derechos Humanos de la ONU⁷, que reemplazó a la Comisión de Derechos Humanos⁸, es el órgano intergubernamental más importante del mundo en materia de derechos humanos. Para un mejor cumplimiento de sus funciones, construyó los «procedimientos especiales», materializados en mandatos para expertos independientes o relatores especiales, geográficos o temáticos, así como grupos de trabajo⁹.

De otro lado están los órganos o comités de los tratados, previstos en los diferentes tratados de derechos humanos¹⁰. Se trata de comités de expertos independientes con el mandato de supervisar y facilitar el

⁷ Compuesto por 47 Estados, está encargado de fortalecer la promoción y protección de los derechos humanos, hacer frente a situaciones de violaciones de los derechos humanos y formular recomendaciones. Véase: <https://www.ohchr.org/es/hr-bodies/hrc/about-council>

⁸ El Secretario General de la ONU propuso crear un Consejo de Derechos Humanos que «sustituiría a la actual Comisión de Derechos Humanos, cuya capacidad para desempeñar sus funciones se ha visto menoscabada por la disminución de su credibilidad y su profesionalidad» (Annan 2005a).

⁹ Los procedimientos especiales son expertos independientes en derechos humanos con el mandato de informar y asesorar al Consejo desde una perspectiva temática o de país. Actualmente existen 45 mandatos temáticos y 13 mandatos de país. Véase: <https://www.ohchr.org/es/special-procedures-human-rights-council>

¹⁰ Los tratados de derechos humanos que incorporan un comité y otros instrumentos jurídicos internacionales relevantes pueden ser consultados en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-listings#tab-1>

cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas por los Estados en estos tratados¹¹. Juegan un papel muy importante en la interpretación del alcance de los derechos reconocidos y las obligaciones asumidas.

Es significativo que las personas que integran los comités o los procedimientos especiales sean elegidas por los Estados Miembros por su experticia y experiencia en la materia; no son funcionarios de la ONU ni reciben ninguna remuneración por su labor.

Si bien la arquitectura institucional es un importante avance, los recursos humanos y financieros de que dispone el sistema universal de protección son insuficientes *vis-a-vis* lo que se requiere para cumplir sus mandatos en todo el planeta. Así, por ejemplo, el Relator Especial sobre la libertad de reunión pacífica y de asociación¹² recibe quejas, procesa informaciones, prepara informes y recomendaciones, informa al Consejo de Derechos Humanos y la Asamblea General, realiza visitas oficiales y académicas sobre su mandato en los 193 países miembros de la ONU.

La acción de los procedimientos especiales y comités de los tratados no es homogénea, pues requiere de la voluntad del Estado, mediante la ratificación del tratado o el aceptar la visita de un relator especial. Esta es una de las razones por la que en 2006¹³ se creó el Examen Periódico Universal (EPU), donde el desempeño de cada Estado es analizado y recibe recomendaciones de los demás Estados sobre la base de que, al adherirse a la Carta de la ONU, asumieron obligaciones en materia de derechos humanos, al margen de si han ratificado o no tratados de derechos humanos¹⁴.

En 1993 se realizó la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, en cuyo marco se adoptó la Declaración y Plan de Acción de Viena¹⁵. Allí se formularon recomendaciones para el fortalecimiento y armonización de la capacidad de supervisión de la ONU sobre los derechos humanos. Una de las recomendaciones fue la creación del Alto Comisionado para

¹¹ Cada Estado Parte debe adoptar medidas que garanticen que las personas en su territorio disfruten de los derechos estipulados en el tratado. Hay diez órganos de tratados integrados por expertos independientes, elegidos por los Estados, con mandatos renovables de cuatro años: <https://www.ohchr.org/es/treaty-bodies>

¹² El actual titular es Clément Voule: <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-freedom-of-assembly-and-association>

¹³ Tras la Cumbre Mundial de 2005, la Asamblea General aprobó varias medidas para fortalecer los mecanismos de derechos humanos de la ONU. Ver párrafos 121 y ss. A/RES/60/1 de 24 de octubre de 2005.

¹⁴ Véase <https://www.ohchr.org/es/hr-bodies/upr/upr-main>

¹⁵ *Declaración y Plan de Acción de Viena* 1993. A/CONF.157/23. Aprobada el 15 de junio de 1993. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Events/OHCHR20/VDP_booklet_Spanish.pdf

los Derechos Humanos¹⁶ por la Asamblea General, lo que sucedió el 20 de diciembre de 1993¹⁷.

La Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) se convirtió así en el referente en esta materia en la ONU, con funciones heredadas del anterior Centro de Derechos Humanos –vinculadas a la asistencia técnica y logística de las diversas entidades de la ONU en Ginebra, Suiza–, del mandato recibido de la Asamblea General y del Consejo de Derechos Humanos¹⁸:

- Promover y proteger los derechos humanos.
- Recomendar a los organismos de la ONU que mejoren la promoción y la protección de los derechos humanos.
- Promover y proteger el derecho al desarrollo.
- Prestar asistencia técnica a los Estados para actividades en pro de los derechos humanos.
- Coordinar programas de información pública y educación en derechos humanos de la ONU.
- Trabajar activamente para eliminar los obstáculos para la realización de los derechos humanos y evitar la continuación de las violaciones de derechos humanos.
- Dialogar con los gobiernos para asegurar el respeto de los derechos humanos.
- Mejorar la cooperación internacional para la promoción y protección de los derechos humanos.
- Coordinar las actividades de promoción y protección de derechos humanos en la ONU.
- Racionalizar, adaptar, reforzar y simplificar el mecanismo de la ONU en derechos humanos.

No obstante, lo que más potenció su impacto en la observación, promoción y asesoría, fue su despliegue en los países. Para valorar este aspecto en su real dimensión se debe pensar que antes, la interacción de la ONU en esta materia era monopolio de las cancillerías y misiones permanentes de los países en Ginebra, con difícil acceso para las personas, organizaciones e incluso otros actores estatales.

Esta presencia territorial, sin embargo, no ha logrado una fortaleza y cobertura acorde con las necesidades objetivas de atención en los países de la región y el mundo. Si bien ACNUDH tiene un mandato global, su efectiva implementación depende de su presencia, capacidad

¹⁶ Véase: <https://www.ohchr.org/es/about-us/high-commissioner>

¹⁷ Asamblea General 1994. A/RES/48/141, de 7 de enero de 1994.

¹⁸ Véase: <https://www.ohchr.org/es/about-us/mandate-un-human-rights>

y recursos en un país. Con frecuencia en la región, amplios sectores de la población tienen una percepción positiva de la ONU, pero también disponen de poca información sobre los mandatos, capacidades y funcionamiento de las entidades que la conforman. Así, por ejemplo, se cree que ACNUDH tiene oficinas en todos los países de la región, como sí sucede con otras agencias de la ONU. En realidad hoy tiene oficinas de país solo en Colombia, Guatemala, Honduras y México. Dos oficinas regionales cubren los demás países (la Oficina Regional para América Central con sede en Panamá y la Oficina Regional para América del Sur, con sede en Santiago de Chile)¹⁹.

Una de las formas más recientes de presencia en el terreno es la del asesor/a de derechos humanos. Se trata de una persona experta enviada por ACNUDH a un país, donde analiza la situación de derechos humanos y asesora al Equipo de la ONU sobre como fortalecer las instituciones nacionales y sociedad civil para promover, proteger o exigir los derechos humanos. Esta figura, presente en 54 países²⁰, ha demostrado flexibilidad y excelentes resultados, pese a contar con muy pocos recursos.

El claro mandato de ACNUDH lo coloca ante las sociedades nacionales como la cara visible de la ONU en materia de derechos humanos, pero su real capacidad de acción ante situaciones graves de derechos humanos, como ocurre en ocasiones en la protesta social, contrasta con las altas expectativas de la población.²¹

2. Contribuciones del sistema universal de protección con la vigencia del derecho a la protesta social

2.1. *La interpretación de las obligaciones de los Estados*

La interpretación es un aspecto central en todas las ramas del derecho. Pese a los esfuerzos del legislador por alcanzar una redacción clara, las

¹⁹ Las oficinas regionales suelen disponer de una persona en los países de cobertura. Hay otras figuras especiales de presencia como una misión en Venezuela, Bolivia y Perú, bajo el paraguas de la Oficina del Coordinador Residente de la ONU. En ciertos casos la supervisión se realiza desde la sede en Ginebra.

²⁰ Para más información sobre su mandato y despliegue véase: <https://previous.ohchr.org/SP/Countries/Pages/HumanRightsAdvisorsIndex.aspx>

²¹ Por ejemplo, para apoyar en los temas de migración y el refugio, prioritarios para México y donde es esencial un enfoque de derechos humanos, entre el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) disponen de cerca de 900 funcionarios en el país. La oficina de ACNUDH en México dispone de una sola persona para abordar el tema.

normas siempre están sujetas a interpretación: «el derecho es como el arte, que típicamente es hecho para ser interpretado» (Raz 1996, 33).

La importancia de una interpretación del sentido y alcance de las disposiciones legales es aún mayor en el derecho internacional. Lo dispuesto en la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados²² es útil, pero insuficiente. Como se ha señalado, el régimen general de interpretación de las normas internacionales finalmente reside en la competencia discrecional de los Estados, que proyectan sus competencias cuasi exclusivas en la creación y la interpretación de estas normas (Villán 2006, 235). Pero cuando hablamos de tratados de derechos humanos, ya no se trata de obligaciones entre Estados, sino con los habitantes en su territorio.

Con frecuencia, en los tratados multilaterales encontramos textos con una redacción general e incluso ambigua. Esta amplitud con frecuencia se atribuye a la necesidad de encontrar una redacción que facilite que un mayor número de Estados estén dispuestos a asumir las obligaciones que contienen dichos instrumentos internacionales.

Este tipo de textos plantea problemas, pues una clara interpretación del alcance del derecho y de lo que debe hacer el Estado es esencial para contribuir con su vigencia, a través del monitoreo, evaluación y exigencia.

Así, por ejemplo, respecto del Art. 21 del PIDCP sobre el derecho de reunión pacífica, resulta esencial tener claridad de qué se entiende y cómo se determina que una manifestación o protesta social es «pacífica» o cuál es el significado que corresponde dar, por ejemplo, a los términos «restricciones», «necesarias» o «moral pública» respecto de las limitaciones por ley que el Estado está habilitado establecer para el ejercicio del derecho o de las situaciones en que el gobierno piensa habilitado para hacer uso de la fuerza por considerar que una protesta es «ilegal» o «violenta».

2.1.1. LOS COMENTARIOS U OBSERVACIONES GENERALES DE LOS COMITÉS DE LOS TRATADOS

A los comités de los tratados se les facultó para formular comentarios u observaciones generales que, originalmente, tenían la finalidad de promover la aplicación del tratado, destacar deficiencias en informes

²² El art. 31 de la *Convención de Viena sobre el derecho de los tratados*, de 1969, señala: «Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin».

periódicos de los Estados o sugerir mejoras en su procedimiento. Se buscaba que los Estados tuvieran claridad sobre qué información debían enviar a los comités. Pero estos comentarios u observaciones generales se convirtieron en un real ejercicio de interpretación del alcance de las obligaciones de los tratados. Se trata de un innovador aporte al derecho internacional general, que reconoce el monopolio de la interpretación de un tratado a los Estados.

Así, por ejemplo, cuando los Estados o la ciudadanía tienen dudas o distintas interpretaciones sobre el contenido y alcance las obligaciones estatales sobre el derecho a la reunión pacífica que reconoce el art. 21 del PIDCP, el Comité de Derechos Humanos (2020) pone a su disposición una interpretación a través de la Observación general n.º 37, relativa al derecho de reunión pacífica. Esta observación general aborda la interpretación de la mayoría de los aspectos relevantes en la materia. No solo reconoce la protesta social como ejercicio legítimo del derecho de reunión pacífica, sino que, por llevar un mensaje político, el Estado debería facilitarla y protegerla en mayor medida.

Así, el contenido de la observación general ofrece claros criterios sobre cuándo se puede considerar una manifestación o protesta social violenta o no pacífica. El tema es crucial pues, con frecuencia, los gobiernos califican de violenta una manifestación para no sentirse obligados a respetarla y, a partir de allí, recurrir al uso de la fuerza para ponerle fin.

La observación general señala que la conducta de determinados participantes se puede considerar violenta si las autoridades presentan pruebas creíbles de que, antes del acto o durante su celebración, incitaron a utilizar la violencia y es probable que esas acciones causen violencia; los participantes tienen intenciones violentas y obran en consecuencia, o la violencia por su parte es inminente. Pero también señala que los casos aislados de tal conducta no bastan para considerar a toda una manifestación o protesta como no pacífica.

Una protesta social violenta se caracteriza por una violencia generalizada y grave, señala la observación general. No hay una línea divisoria clara entre las reuniones pacíficas y las violentas, pero hay una presunción en favor de considerar que las reuniones son pacíficas²³. Además, los actos de violencia aislados de algunos participantes no se deben atribuir a los demás²⁴. Por lo tanto, algunos participantes

²³ La Observación general 37 cita al Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Lashmankin and others v. Russia* (demanda n.º 57818/09 y otras 14), sentencia de 7 de febrero de 2017, párrs. 402 y 403.

²⁴ En este caso se basa en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Frumkin v. Russia*, párr. 99.

pueden estar protegidos por el artículo 21, mientras que otros no. Pero incluso en este último caso, conservan todos sus demás derechos humanos, señala la observación general, como alerta de la necesidad del uso necesario, proporcional y progresivo de la fuerza.

Otra vía de interpretación del comité son sus decisiones sobre quejas de particulares. Por ejemplo, al señalar que el requisito de informar a la policía antes de una manifestación no era incompatible con el art. 21.²⁵ No obstante, no supone atribuir amplia discrecionalidad a la policía, que solo puede establecer límites a una manifestación ante amenazas serias e inminentes, y no un peligro eventual (Salazar 2010, 257).

Estos son ejemplos de lo que ofrece una observación general o una decisión del Comité de Derechos Humanos sobre el derecho de reunión pacífica, al que debemos sumar otras sobre derechos relacionados, así como observaciones generales y decisiones de otros comités.

Esta interpretación tiene una especial importancia práctica para la vigencia del derecho a la protesta social, pues será la que utilice el Comité de Derechos Humanos para evaluar los informes y el desempeño de los Estados en cuanto a sus obligaciones sobre este derecho; será la interpretación que oriente a los Estados para adoptar normas y políticas coherentes con sus obligaciones; será la interpretación que usarán las personas y organizaciones para exigir a los Estados cumplir sus obligaciones y, en su caso, defender sus derechos ante las instancias nacionales e internacionales, incluso los «informes sombra» ante los comités de los tratados o el EPU; será también la interpretación que utilicen todas las instancias de la ONU, incluso ACNUDH, en sus tareas de monitoreo, asesoría e incidencia. Esta interpretación pasa a formar parte de los estándares internacionales de derechos humanos.

2.1.2. LA INTERPRETACIÓN DESDE LOS PROCEDIMIENTOS ESPECIALES

Si bien los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos no disponen de observaciones generales²⁶, a través del ejercicio de sus funciones sí difunden y aplican los estándares internacionales de

²⁵ Comité de Derechos Humanos. 1994. *Caso Kivenmaa c. Finlandia*. Comunicación n.º 511/1992: Finlandia. 08/11/94. CCPR/C/52/D/511/1992 (Jurisprudence).

²⁶ No obstante, sí contribuyen con el contenido de las observaciones generales. Por ejemplo, el Relator Especial sobre el derecho a la libertad de reunión y de asociación colaboró con la redacción de la citada observación general 37. Véase: <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-freedom-of-assembly-and-association/contributions-special-rapporteur-general-comment-37>

la interpretación proveniente de los comités de los tratados y otras instancias regionales de derechos humanos.

En su interlocución, evaluación, informes y recomendaciones, las relatorías especiales desarrollan y aplican una interpretación de las obligaciones internacionales relacionadas con su mandato. Cuando reciben información sobre presuntas violaciones, las analizan, envían comunicaciones o acciones urgentes. Esta interacción se basa también en un ejercicio de interpretación de las normas de derechos humanos.

De entre los mandatos temáticos de los procedimientos especiales, sin duda destaca el Relator Especial sobre los derechos de libertad de reunión pacífica y de asociación. Se debe prestar especial atención a sus informes temáticos ante la Asamblea General y el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, que contribuyen con la interpretación de las obligaciones en esta materia, así como identifican, analizan y emiten recomendaciones sobre los retos que tiene la vigencia de la libertad de reunión pacífica, el espacio democrático y la protesta social en todo el mundo²⁷.

2.2. *Otras formas de interacción disponibles sobre la protesta social*

En diversa medida, los comités de los tratados y los procedimientos especiales²⁸ reciben y se pronuncian sobre quejas, preparan informes, realizan declaraciones a los medios y realizan visitas a los países. Hoy existen medios y procedimientos que facilitan que cualquier persona u organización envíe información que, a su vez, activa diversas vías de interacción con los Estados. Los pronunciamientos públicos, decisiones, informes y recomendaciones son importantes no solo para orientar la acción de los Estados, sino como herramientas de incidencia para la sociedad civil y ACNUDH, así como para sensibilizar a la opinión pública.

2.2.1. COMITÉS DE LOS TRATADOS

Los comités de los tratados reciben y analizan informes periódicos que remiten los Estados Parte, pero también reciben los denominados

²⁷ Los informes del Relator Especial sobre el derecho a la libertad de reunión y de asociación pueden consultarse en: <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-freedom-of-assembly-and-association>

²⁸ También es posible interactuar con el Consejo de Derechos Humanos a través de un procedimiento de denuncia <https://www.ohchr.org/es/hr-bodies/hrc/complaint-procedure/hrc-complaint-procedure-index>

«informes sombra» de actores no estatales (ACNUDH 2022). Es una vía que permite informar, de manera global y para un período específico, sobre los obstáculos y retos para el ejercicio de la protesta social, que puede incidir en las recomendaciones del comité a los Estados.

Aunque son más frecuentes los pronunciamientos públicos de procedimientos especiales, los comités de los tratados también los realizan. Esta esfera permite ver las sinergias entre comités, derechos y sujetos de derechos. Si bien es en el Comité de Derechos Humanos que se centra la atención sobre pronunciamientos sobre el uso de la fuerza en protestas sociales, también lo hacen otros comités. Así, por ejemplo, en 2022, el Comité de Derechos del Niño expresó «su profunda preocupación ante información que ha recibido sobre violencia contra niños, niñas y adolescentes por parte de las fuerzas de seguridad ecuatorianas durante las recientes protestas y movilizaciones promovidas por los pueblos indígenas»²⁹. Comunicados como el del Comité contra la tortura en 2021 son más explícitos: «México: La detención y tortura de un defensor de derechos humanos pone a la luz la criminalización de la protesta social, concluye un Comité de la ONU»³⁰.

2.2.2. PROCEDIMIENTOS ESPECIALES

En 2020, el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación describió las formas de interacción en esta materia:

A lo largo de los últimos diez años, los titulares del mandato han tratado de promover un entorno propicio para el ejercicio de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación. Con ese fin, han centrado sus esfuerzos en señalar a la atención de la comunidad internacional las amenazas y obstáculos que dificultan el ejercicio de esos derechos y en ayudar a ampliar su marco normativo y el apoyo que suscitan entre diversos interesados, lo que ha resultado en: 12 visitas a países, 1 visita de seguimiento, la presentación de 7 informes temáticos ante la Asamblea General y 9 ante el Consejo de Derechos Humanos, 1.448 comunicaciones y cientos de declaraciones públicas, así como innumerables reuniones, seminarios y consultas (Voule 2020b).

²⁹ Véase: <https://www.ohchr.org/es/statements/2022/06/ecuador-un-committee-urges-end-violence-against-children-during-protests>

³⁰ Véase: <https://www.ohchr.org/es/2022/01/mexico-detention-and-torture-human-rights-defender-highlights-criminalization-legitimate>

Los titulares de los mandatos realizan visitas a los países³¹, en cuyo marco recogen información, se reúnen con actores estatales y no estatales y evalúan la situación general de los derechos humanos conforme a su mandato. Suelen dar una conferencia de prensa al final de su visita, y luego presentar un informe al Consejo de Derechos Humanos. Las visitas a un país³² tienen la ventaja de acercarles a la fuente de información de primera mano. No obstante, estas visitas son escasas, pues se trata de unas pocas personas con mandatos complejos en todo el planeta, que dependen de que el país anfitrión acepte la visita y de que existan recursos disponibles en la ONU³³.

Otra vía es cuando, sobre la base de información presentada por cualquier persona, organización o institución nacional de derechos humanos³⁴, los procedimientos especiales activan las «comunicaciones» o cartas de alegación enviadas a los gobiernos, actores no estatales e incluso organizaciones intergubernamentales, en las que solicitan información de violaciones de derechos humanos –que pueden ser objeto de una carta de denuncia– violaciones de derechos humanos en curso o potenciales –que pueden llevar a un llamamiento urgente– o preocupaciones relacionadas con normas, políticas o prácticas que incumplen normas internacionales de derechos humanos. También pueden pedir medidas para prevenir o poner fin a la violación, su investigación judicial, etc.

Las comunicaciones buscan alertar a los gobiernos y otras entidades sobre presuntas violaciones de los derechos humanos; solicitar se impidan, detengan o investiguen, o que se adopten medidas correctivas e informar al Consejo de Derechos Humanos sobre las comunicaciones, para así sensibilizar a la opinión pública, así como sobre la evolución de la legislación y las políticas que han abordado en cierto período.

³¹ Véase: <https://www.ohchr.org/es/special-procedures-human-rights-council/country-and-other-visits-special-procedures>

³² El Código de conducta para los titulares de mandatos de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos puede consultarse en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G07/131/96/PDF/G0713196.pdf?OpenElement>

³³ Ante la renuencia de algunos países a recibir visitas oficiales, incluso cuando tienen una invitación abierta, así como debido a los escasos recursos para financiarlas, es frecuente que los titulares de los mandatos realicen «visitas académicas», que les permiten visitar el país e interactuar con los actores nacionales.

³⁴ Las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (defensorías del pueblo, procuradurías o comisiones de derechos humanos, etc.) son esenciales para la promoción y vigencia de los derechos humanos en un país. Su reconocimiento internacional requiere adherirse a los Principios de París, aprobados por la Asamblea General de la ONU en 1993. La Alianza Mundial de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, en colaboración con ACNUDH, les otorga membresía y estatus con base en dichos principios: <https://www.ohchr.org/en/countries/nhri> y <https://ganhri.org/>

En 2021, tras informar a procedimientos especiales de las amenazas de muerte a miembros del Comité del Paro Nacional creado en 2019 en Colombia, tres relatorías especiales, incluyendo Relator Especial sobre el derecho a la libertad de reunión y de asociación, enviaron una carta de alegación al gobierno colombiano solicitando explicaciones y, en un anexo, las referencias a normas y estándares internacionales que debe observar el Estado³⁵.

2.2.3. EXAMEN PERIÓDICO UNIVERSAL

Si bien el EPU es un proceso entre Estados, permite recibir información de sociedad civil, academia, institución nacional de derechos humanos, organizaciones internacionales, incluso la ONU (ACNUDH s.f.). Culmina con un conjunto de recomendaciones dirigidas al país examinado. Este espacio político permite analizar el desempeño de un Estado sobre el derecho a la protesta social y dirigirle recomendaciones.

Este fue el caso de Nicaragua, a donde ACNUDH envió un equipo de observadores, de acuerdo con el gobierno, tras la violenta represión a las protestas en 2018³⁶. Sobre la base de su trabajo se emitió un informe crítico del desempeño estatal, cuyo impacto hizo que el gobierno pusiera fin a su presencia en el país. En 2019 Nicaragua pasó por el examen del EPU y muchas de las recomendaciones al gobierno estuvieron dirigidas a permitir el retorno y cooperación con ACNUDH, y a cumplir sus obligaciones sobre el derecho a la protesta social y derechos vinculados. Por ejemplo, la recomendación de Gran Bretaña fue: «Disolver los grupos paramilitares, prevenir el uso excesivo de la fuerza policial e investigar a los autores de delitos con el fin de proteger los derechos de asociación y de reunión pacífica» (Consejo de Derechos Humanos 2019).

En otros casos es el propio Consejo de Derechos Humanos quien interpreta. Así, respecto del deber estatal de protección a quienes participan en reuniones pacíficas, mediante su Resolución 22/10, instó a los Estados a protegerles «donde sea necesario, contra cualquier forma de amenaza y subrayó para tal efecto el papel de las autoridades» (Consejo de Derechos Humanos 2013, párr. 4).

³⁵ Véase <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gld=26984>

³⁶ El autor estuvo a cargo del equipo desplegado.

3. Contribuciones desde la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos

3.1. *Las presencias de ACNUDH en los países*

ACNUDH tiene su sede en Ginebra, así como una importante oficina en Nueva York. En 2021 el despliegue de presencias de ACNUDH en el terreno comprendía 19 oficinas de país y oficinas independientes, 11 componentes de derechos humanos en las misiones de paz de las Naciones Unidas, 12 oficinas y centros regionales y 54 asesores de derechos humanos en los equipos de las Naciones Unidas en los países y en los proyectos de integración de los derechos humanos³⁷. También dispone de una Unidad de Respuesta Rápida para un pronto despliegue en situaciones de emergencia.

Tres años después de creada ACNUDH, se acordó establecer la primera oficina en un país, merced al acuerdo suscrito con el gobierno colombiano en 1996³⁸. Hoy es la oficina de país más grande de ACNUDH, solo superada por componentes de derechos humanos de algunas misiones de la ONU³⁹.

Si bien en general todas las presencias de ACNUDH gozan del prestigio y credibilidad de la ONU, la capacidad para el cumplimiento de mandato global es muy desigual pues, como se señaló, depende de la magnitud de su presencia en cada país, de los recursos humanos y financieros, así como del margen de acción de los gobiernos anfitriones concedan. Esta dispar capacidad de las presencias en la región no refleja necesariamente las necesidades en materia de derechos humanos de los países⁴⁰. De modo que, la efectividad de sus tareas de observación, prevención, incidencia, asesoría técnica y capacitación en torno a situaciones concretas relacionadas con la protesta social, no será proporcional a su gravedad o necesidad, sino a las capacidades y recursos disponibles de ACNUDH en dicho país.

³⁷ Para más detalles véase <https://www.ohchr.org/es/about-us/where-we-work>

³⁸ Véase: <https://www.hchr.org.co/mandato/>

³⁹ Véase: <https://www.ohchr.org/es/countries/democratic-republic-congo> y <https://peacekeeping.un.org/es/mission/monusco>

⁴⁰ Así, por ejemplo, la Oficina de ACNUDH en Colombia llegó a disponer de unas 130 personas en 15 presencias en territorio. En el caso de México, país que casi duplica a Colombia en población y territorio, también con grandes retos de derechos humanos, ACNUDH tiene solo una oficina con 20 personas. El extremo son casos como los de Brasil o Argentina, donde solo hay una asesora en derechos humanos, que depende de la Oficina Regional para América del Sur.

3.2. *La observación de las protestas sociales*

Tras la caída de muro de Berlín, se abrió la posibilidad de que la ONU desarrolle sus actividades en favor de la paz y seguridad internacional no solo en conflictos armados internacionales, sino también para contribuir a poner fin a un conflicto armado interno en un país. Ese fue también el momento en que la ONU recuperó a los derechos humanos como un eje prioritario de su trabajo. El regreso a las raíces fundacionales de los tres pilares de la ONU fue resumido por Kofi Annan, Secretario General de la ONU, de la siguiente manera:

No tendremos desarrollo sin seguridad, no tendremos seguridad sin desarrollo y no tendremos ni seguridad ni desarrollo si no se respetan los derechos humanos. Si no se promueven todas esas causas, ninguna de ellas podrá triunfar. (Annan 2005b, párr. 17)

Las primeras misiones de mantenimiento de la paz de la ONU sobre conflictos armados internos, en El Salvador (ONUSAL)⁴¹ y Guatemala (MINUGUA)⁴², tuvieron en común el ser establecidas antes de alcanzar un acuerdo de paz definitivo entre los gobiernos y las guerrillas del FMLN y la URNG, respectivamente, así como que inicialmente solo verificaban la situación de los derechos humanos sobre la base de un acuerdo específico entre las partes. Posteriormente las misiones ampliaron su mandato para verificar el cumplimiento del conjunto de acuerdos de paz. En estas primeras misiones, sin embargo, los componentes de derechos humanos no tenían mayor vínculo con la ACNUDH como ocurre en la actualidad⁴³.

⁴¹ Mediante la Resolución 693 del Consejo de Seguridad de la ONU, de 20 de Mayo de 1991, se crea la Misión de Observación de las Naciones Unidas en El Salvador, cuyo mandato inicial será verificar el cumplimiento por las partes del Acuerdo sobre Derechos Humanos firmado en San José, el 26 de julio de 1990. Véase: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/596/29/PDF/NR059629.pdf?OpenElement> y <https://peacekeeping.un.org/en/mission/past/onusal.htm>

⁴² Mediante la resolución A/RES/48/267, de 28 Septiembre 1994, la Asamblea General estableció una Misión de Verificación de los Derechos Humanos Derechos Humanos y del Cumplimiento de los Compromisos del Acuerdo Global de Derechos Humanos en Guatemala. Véase: <http://onu.org.gt/wp-content/uploads/2016/04/Acuerdo-Derechos-Humanos.pdf>

⁴³ Hoy ACNUDH apoya a los componentes de derechos humanos de las misiones de paz en la planificación estratégica, asesoramiento normativo y especializado, asistencia técnica y apoyo operacional. Colabora con Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP), Asuntos Políticos (DAP) y Apoyo a las Actividades sobre el Terreno (DAAT) desde el diseño de una misión de paz hasta su puesta en marcha hasta su reducción. Véase <https://previous.ohchr.org/SP/Countries/Pages/PeaceMissionsIndex.aspx>

El respeto y protección del derecho a la libertad de reunión pacífica, así como el uso de la fuerza conforme a los estándares internacionales, eran claramente parte del mandato de observación de ambas misiones, referido a los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Estas misiones también fueron la oportunidad para avanzar, no sin dificultades, hacia un trabajo coordinado y complementario en materia de derechos humanos entre observadores policiales y civiles. En el caso de ONUSAL, a pesar de existir tres divisiones (militar, policial y derechos humanos), algunos observadores policiales también formaron parte de los equipos de derechos humanos desplegados en el país. En el caso de MINUGUA, se desestimó esa triple división y todas las oficinas en el país disponían de equipos con observadores civiles, policiales y militares, trabajando en temas de observación y fortalecimiento institucional en derechos humanos.

Este tipo de misiones supuso un gran cambio en cuanto a las capacidades de observación de la ONU en materia de derechos humanos. Los diferentes mecanismos de protección de la ONU tienen, por su naturaleza y recursos disponibles, limitaciones para obtener y verificar información sobre casos y situaciones de derechos humanos. Una misión de la ONU con un mandato de observación de derechos humanos, cientos de observadores con experticias complementarias, oficinas en todo el país y capacidad para desplazarse en vehículos, helicópteros y aviones, multiplica exponencialmente la capacidad de obtener, verificar, analizar y utilizar la información en esta materia. Adicionalmente, la rapidez con que esa información era utilizada con los actores nacionales contrasta con los tiempos y limitaciones de los mecanismos en Ginebra. No obstante, en ambas misiones, el ejercicio más amplio y sistemático relacionado con el derecho de reunión pacífica y asociación, estuvo vinculado con procesos electorales más que con la protesta social.

Posteriormente, se establecieron políticas internas destinadas a asegurar que en estas misiones existiera un enfoque de derechos humanos desde su concepción, bajo el liderazgo de ACNUDH. En 2021, ACNUDH tenía desplegados alrededor de 900 funcionarios en 11 componentes de derechos humanos de las misiones de paz de la ONU.

3.2.1. LA OBSERVACIÓN DE LA PROTESTA SOCIAL POR ACNUDH

Los observadores de ACNUDH disponen de la formación y experticia para observar el ejercicio del derecho de reunión pacífica y el uso de la fuerza por agentes del estado, conforme a los estándares internacionales.

Dado que las presencias de ACNUDH no disponen de recursos humanos suficientes para una comprensiva observación de la protesta social, sea por su magnitud, frecuencia o realización simultánea en varias partes del país, es preciso usar otras fuentes de información, confiables y contrastadas, para estar en capacidad de ejercer sus funciones.

Ante denuncias o noticias de un desempeño estatal violatorio de sus obligaciones, como el uso excesivo de la fuerza o detenciones arbitrarias, es muy probable que ACNUDH busque verificar esa información, la analice con los estándares internacionales y la utilice para cumplir las funciones, incluso declaraciones públicas.

Para ello dispone, además de funcionarios entrenados y metodologías probadas, de una red de actores y contrapartes, a los que les une una relación de confianza, a los que puede acudir rápidamente para obtener información y contrastarla con otras fuentes. Se acude, además de a los denunciantes, a entrevistas con testigos, víctimas y sus familiares, funcionarios públicos y autoridades, periodistas, organizaciones de derechos humanos nacionales e internacionales. Se realizan visitas al lugar de los hechos, a centros de detención, fiscalías, etc. Se revisan documentos, registros gráficos, etc.

La presencia permanente de ACNUDH en un país es un factor determinante para lograr y mantener esta red de contrapartes de confianza. Pero, además, el seguimiento permanente de la evolución de la situación de derechos humanos en un país por esta presencia de ACNUDH permite disponer de información del contexto y antecedentes que le permiten interpretar mejor y más rápidamente la información, su credibilidad y alcance.

3.3. *Acciones preventivas: el caso de la Minga indígena de Colombia*

Las acciones preventivas conjugadas con las de observación de una protesta por ACNUDH han demostrado que pueden ser muy efectivas, salvan vidas y contribuyen al diálogo. A continuación, se resume una experiencia que tuvo lugar durante un paro indígena o «minga» en el Cauca, Colombia.

Con frecuencia, una de las medidas en la minga es bloquear el paso vehicular por la carretera panamericana que lleva al puerto de Buenaventura, por el que pasa más del 40% del comercio colombiano⁴⁴.

⁴⁴ La primera minga indígena en el Cauca tuvo lugar en 1999 y la carretera fue bloqueada por 23 días.

En tanto el diálogo no se instale o este se dilate, el bloqueo puede llevar al desabastecimiento de ciertos productos, impedir libre acceso a hospitales, etc. El gobierno suele enviar a la policía (Escuadrón Móvil Anti Disturbios) para liberar el bloqueo, lo que eleva tensiones, suele llevar al uso excesivo de la fuerza y a violaciones al derecho a la vida e integridad.

Gracias a que ACNUDH tenía una oficina en esa zona, con relaciones de confianza con las organizaciones indígenas convocantes, se lograron importantes acuerdos previos sobre las medidas de fuerza: bloqueo parcial y no total de la carretera, permitir el paso por horas de los vehículos, el libre paso de vehículos de emergencia como ambulancias y bomberos, etc. Dado que las protestas ocurrían al mismo tiempo en varios lugares, ACNUDH disponía de los números de contacto de quienes lideraban la protesta en cada punto. Observadores de ACNUDH se desplegaban y recorrían la zona en vehículos oficiales, para mantener informada a la sede central y los enlaces en Bogotá, así como recibían instrucciones para contribuir con reducir los riesgos de una escalada de violencia.

En Bogotá, ante este tipo de eventos, se suele organizar un Puesto de Mando Unificado (PMU), liderado por altas autoridades del Ministerio de Interior, con presencia de mandos de la policía y el ejército, la Defensoría del Pueblo, así como de otras entidades del gobierno. Parte de esta buena práctica ha sido la disponibilidad del gobierno de incorporar a funcionarios de ACNUDH en el PMU. Gracias a ello, las autoridades disponían en tiempo real de información de la protesta, tanto por vía de la policía en el lugar como de los funcionarios ACNUDH desplegados, además de recibir la asesoría de ACNUDH para tomar decisiones más alineadas con los estándares internacionales.

Este mecanismo permitía que, cuando observadores de ACNUDH veían señales de un potencial choque entre la policía y los manifestantes, trasladaba la información al PMU, desde donde las autoridades podían ordenar a la policía retroceder para evitar el enfrentamiento, al tiempo que ACNUDH enlazaba con los liderazgos de la protesta para que los participantes también retrocedieran o mitigaran su actuación.

Este tipo de acción preventiva precisa que se cumplan varios requisitos. Sin duda, la voluntad de autoridades y movimientos de la protesta. Acordar medidas de coordinación de manera previa a la protesta. Disponer de los recursos humanos capacitados, medios de transporte y comunicación suficientes, etc. Resulta impracticable en protestas espontáneas, que no tienen detrás organizaciones ni liderazgos con quienes mantener una interlocución.

3.4. *Promoción, asesoría técnica y capacitación*

La ACNUDH realiza de manera amplia y consistente tareas de divulgación, promoción, asesoría técnica y capacitación en relación con el derecho a la libertad de reunión pacífica, así como sobre el uso de la fuerza por parte de la fuerza pública (Naciones Unidas 1990).

Una de las actividades es la elaboración y difusión de publicaciones que sistematizan el estado del arte de las normas y estándares internacionales de derechos humanos aplicables (ACNUDH 2022b y ACNUDH 2015). Son herramientas de especial utilidad para los Estados y la sociedad civil, así como para la capacitación e incidencia de ACNUDH.

Una de las áreas de asesoría técnica e incidencia es la normativa y de política pública sobre el derecho a la protesta social y el uso de la fuerza. Por ejemplo, las observaciones y recomendaciones al «Estatuto de reacción, uso y verificación de la fuerza legítima del Estado y protección del derecho a la protesta pacífica ciudadana»⁴⁵ en Colombia o las «Consideraciones preliminares sobre la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza y la Ley Nacional de Registro de Detenciones» en México (ACNUDH 2019).

ACNUDH hoy es más rigurosa al momento de evaluar solicitudes u ofrecer de capacitación para la policía. Es frecuente que las policías se declaren «formadas» en derechos humanos, pero su desempeño no refleja esa formación, pues persisten las graves violaciones a los derechos humanos en las protestas y no hay una rendición de cuentas adecuada. No debe limitarse a un curso, sino abarcar una formación integral, operativa y medible, respecto del uso de la fuerza, mecanismos de supervisión y rendición de cuentas.

3.5. *Informes y declaraciones públicas*

Uno de los instrumentos más importantes y útiles sobre los retos de un país es un informe al Consejo de Derechos Humanos, con base en el trabajo de una presencia de ACNUDH. Allí están las actividades realizadas, el análisis de la situación de derechos humanos, sobre la base de los hallazgos de la observación, y las recomendaciones⁴⁶. No

⁴⁵ Véase: <https://www.hchr.org.co/wp/wp-content/uploads/2021/01/Comentarios-Decreto-003-version-final-1.pdf>

⁴⁶ Véase, por ejemplo, los informes anuales de la Oficina de ACNUDH en Colombia: https://www.ohchr.org/es/documents-listing?field_geolocation_target_id%5B980%5D=980&field_content_category_target_id%5B180%5D=180&field_content_

obstante, la mayoría de las presencias en la región no tiene en su mandato el elaborar informes periódicos.

Otros informes se refieren a situaciones de crisis, basados en el monitoreo, en países donde no existe una presencia de ACNUDH. El mencionado caso de las protestas de 2018 en Nicaragua culminó con un informe especial:

El presente informe describe los patrones de violaciones de derechos humanos y abusos cometidos entre el 18 de abril y el 18 de agosto de 2018 en relación a las protestas sociales y consiguiente crisis política en Nicaragua. El informe está basado en el monitoreo de derechos humanos realizado por la Oficina Regional para América Central de la OACNUDH y, desde el 26 de junio de este año, por un equipo de la OACNUDH desplegado en Managua (ACNUDH 2018).

Igualmente, en 2019, tras la crisis post electoral en Bolivia, ACNUDH desplegó una misión cuyo trabajo fue reflejado en informes:

Los relatos de las víctimas de lesiones y testigos en Sacaba y Senkata, así como la documentación y el material audiovisual analizados por OACNUDH, indican que las fuerzas de seguridad recurrieron al uso innecesario o desproporcionado de la fuerza contra las personas manifestantes, en violación de las normas y estándares internacionales aplicables. Múltiples fuentes verificadas por OACNUDH sugieren que las fuerzas de seguridad del Estado utilizaron municiones letales para dispersar a las personas manifestantes (ACNUDH 2020a, párr. 13).

No obstante, una de las formas más rápidas y efectivas de informar, incidir y realizar recomendaciones que puedan influir en el curso de los acontecimientos son las declaraciones o comunicados de prensa:

Ciudad de México, 29 de noviembre de 2021. (...) La ONU-DH ha documentado en los últimos años diferentes formas de agresiones contra las mujeres defensoras. En los contextos de manifestaciones, especialmente del movimiento feminista, la ONU-DH ha identificado estigmatización, detenciones arbitrarias, uso excesivo de la fuerza, violencia sexual, amenazas, uso de lenguaje estereotipado y amenazante, entre otras formas de agresiones contra las mujeres que ejercen sus derechos en el espacio público (ACNUDH 2021f).

category_target_id%5B182%5D=182&field_entity_target_id%5B1349%5D=1349&field_entity_target_id%5B1350%5D=1350&sort_bef_combine=field_published_date_value_DESC

Ginebra/Bogotá, 15 de diciembre de 2021 – Las autoridades colombianas deberían reformar su forma de gestionar las protestas para evitar más pérdidas de vidas y más personas heridas como ha sucedido durante las manifestaciones masivas que tuvieron lugar a partir de abril de este año en el contexto del Paro Nacional (...). Entre el 28 de abril y el 31 de julio, la Oficina de Derechos Humanos de la ONU en Colombia recibió alegaciones de muertes de 63 personas en el contexto de las protestas. Hasta la fecha, la Oficina ha verificado 46 muertes, de las cuales 44 eran civiles y dos eran policías. De las muertes documentadas, el 76% de las víctimas murieron por heridas de bala (ACNUDH 2021a).

En otras ocasiones los comunicados abarcan realidades regionales y se emiten conjuntamente:

22 de julio de 2021.- La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (RELE) y las presencias de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en América Latina (...) advierten con preocupación que, en el ejercicio del derecho a la protesta y reunión pacífica, frecuentemente son reprimidas de manera violenta por parte de integrantes de las fuerzas de seguridad, así como por actores privados (ACNUDH 2001d).

Los comunicados también se realizan de manera conjunta con otras agencias de la ONU (ACNUDH 2021e) o con la institución nacional de derechos humanos (ACNUDH 2020b). Pero sin duda el mayor impacto internacional se alcanza cuando la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos o su portavoz⁴⁷ realiza las declaraciones:

Ginebra, 30 de mayo 2021 – La Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet, expresó su profunda preocupación por los acontecimientos ocurridos en la ciudad colombiana de Cali desde el 28 de mayo, donde 14 personas habrían muerto y 98 habrían resultado heridas, 54 de ellas por armas de fuego, en actos de violencia mientras la ciudad conmemoraba un mes de paro nacional (ACNUDH 2021c).

⁴⁷ Estamos profundamente alarmados por los acontecimientos ocurridos en la ciudad de Cali en Colombia la pasada noche, cuando la policía abrió fuego contra los manifestantes que protestaban contra la reforma tributaria, matando e hiriendo a varias personas, según la información recibida (ACNUDH 2021b).

Reflexiones finales

El reconocimiento de la protesta como un derecho es fruto de luchas sociales y se ha convertido en el principal medio para exigir al Estado la vigencia de los derechos humanos. En muchos países pasó de ser un delito a ser un derecho (Uprimny y Sánchez Duque 2010, 59).

El derecho internacional de los derechos humanos, en coherencia con la normativa constitucional de los países de la región latinoamericana, establece para los Estados claras obligaciones legales de respeto, protección y garantía del derecho a la protesta social, en cuanto ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica y otros derechos humanos igualmente reconocidos.

El sistema universal de protección de derechos humanos de la ONU, que refuerza la acción del sistema interamericano de derechos humanos, ha puesto a disposición de los Estados y de los sujetos de derechos, una interpretación uniforme de las obligaciones internacionales estatales, así como recomendaciones para atender los retos particulares de cada país.

A la extendida y preocupante respuesta estatal a las protestas sociales con el uso desproporcionado de la fuerza, el sistema universal ha ofrecido recomendaciones sobre qué hacer y no hacer, basadas en las normas internacionales, así como desde ACNUDH, cooperación para la formación de la fuerza pública en el uso de la fuerza conforme a los estándares internacionales, la observación, incidencia, informes y comunicados.

Hoy el sistema universal de protección es un espacio al que pueden acudir todas las personas que se han sentido afectadas en sus derechos en el marco de una protesta social. Los mandatos de procedimientos especiales están en capacidad de reaccionar rápidamente, de solicitar información al gobierno y otros actores, hacer pública su posición sobre los hechos a la luz de las obligaciones internacionales y emitir recomendaciones. Estas acciones respaldan a las víctimas, apoyan la abogacía e incidencia ante las autoridades.

La experiencia señala que la mejor forma de que ACNUDH apoye a un Estado para cumplir con sus obligaciones sobre el derecho a la reunión pacífica es con una oficina en el país, con un mandato pleno, recursos humanos y financieros suficientes, y despliegue en el territorio. Este tipo de presencia, que debería considerarse una expresión del interés y apoyo de la comunidad internacional, es poco comprendida y frecuentemente vista como incómoda por los gobiernos.

La positiva evolución normativa-institucional del sistema de protección de la ONU, en buena medida fruto de la incidencia de la

sociedad civil, nació y se mantiene con un claro desbalance entre las necesidades, los mandatos y las capacidades institucionales. La oferta que supone el abanico de instituciones, mecanismos, recomendaciones, asesorías y capacitaciones disponibles para los Estados, solo podrá lograr cambios sustanciales en el desempeño estatal si existe una verdadera y sostenible voluntad política.

Referencias bibliográficas

- ACNUDH. 2022a. *Guía de capacitación para la presentación de informes a los órganos de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas*. Acceso el 12 Febrero 2022. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Part_1_Manual_SP.pdf
- ACNUDH. 2022b. *La protección del derecho a la protesta. Estándares Internacionales de derechos humanos*. Acceso el 24 de mayo: <https://hchr.org.mx/publicaciones/la-proteccion-del-derecho-a-la-protesta-estandares-internacionales-de-derechos-humanos>.
- ACNUDH. 2021a. *Colombia debe reformar de manera urgente la gestión de protestas para prevenir más violaciones a los derechos humanos*. Acceso el 12 de febrero de 2022. <https://www.hchr.org.co/comunicados/colombia-debe-reformar-de-manera-urgente-la-gestion-de-protestas-para-prevenir-mas-violaciones-a-los-derechos-humanos-informe-de-naciones-unidas/>
- ACNUDH. 2021b. *Declaraciones de la Portavoz de la Alta Comisionada de la ONU para los Derechos Humanos sobre situación de Colombia durante manifestaciones*. 4 de mayo 2021. Acceso el 7 de abril de 2022: <https://www.hchr.org.co/comunicados/declaraciones-de-la-portavoz-de-la-alta-comisionada-de-la-onu-para-los-derechos-humanos-sobre-situacion-de-colombia-durante-manifestaciones/>
- ACNUDH. 2021c. *Colombia: Bachelet llama al diálogo y al respeto de los derechos humanos tras nuevas informaciones sobre muertos y heridos en Cali*. Acceso el 7 de abril de 2022: <https://awww.hchr.org.co/comunicados/colombia-bachelet-llama-al-dialogo-y-al-respeto-de-los-derechos-humanos-tras-nuevas-informaciones-sobre-muertos-y-heridos-en-cali/>
- ACNUDH. 2021d. *La CIDH, su RELE y ONU Derechos Humanos hacen un llamado a los Estados de la región a proteger a las mujeres en el marco de las propuestas y su participación en los movimientos feministas*. Acceso el 12 de febrero de 2022. <https://www.hchr.org.co/comunicados/la-cidh-su-rele-y-onu-derechos-humanos-hacen-un-llamado-a-los-estados-de-la-region-a-proteger-a-las-mujeres-en-el-marco-de-las-protestas-y-su-participacion-en-los-movimientos-feministas/>
- ACNUDH. 2021e. *ACNUR, OIM y ONU-DH llaman a respetar los estándares internacionales en el uso de la fuerza*. Acceso el 20 de enero de 2022: <https://hchr.org.mx/comunicados/acnur-oim-y-onu-dh-llaman-a-respetar-los-estandares-internacionales-en-el-uso-de-la-fuerza/>

- ACNUDH. 2021f. *La ONU-DH llama a las autoridades a garantizar la labor de las mujeres defensoras de los derechos humanos*. Acceso el 20 de enero de 2022: <https://hchr.org.mx/comunicados/la-onu-dh-llama-a-las-autoridades-a-garantizar-la-labor-de-las-mujeres-defensoras-de-derechos-humanos/>
- ACNUDH. 2020a. *La situación de los derechos humanos tras las elecciones generales del 20 de octubre de 2019 en Bolivia*. Acceso el 12 de febrero de 2022. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/BO/OACNUDH-Informe-Bolivia-SP.pdf>
- ACNUDH. 2020b. *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y ACNUDH condenan las agresiones contra una manifestación pacífica en Guanajuato*. Acceso el 12 de febrero de 2022. <https://hchr.org.mx/comunicados/la-cndh-y-la-onu-dh-condenan-las-agresiones-contra-manifestacion-pacifica-en-guanajuato/>
- ACNUDH. 2019. *Nota informativa. Consideraciones preliminares sobre la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza y la Ley Nacional de Registro de Detenciones*. Acceso el 12 de febrero de 2022. <https://hchr.org.mx/comunicados/nota-informativa-consideraciones-preliminares-sobre-la-ley-nacional-sobre-el-uso-de-la-fuerza-y-la-ley-nacional-de-registro-de-detenciones/>
- ACNUDH. 2018. *Informe Violaciones de Derechos Humanos y abusos en el contexto de las protestas en Nicaragua 18 de abril – 18 de agosto de 2018*. Acceso el 12 de febrero de 2022. http://www.oacnudh.org/wp-content/uploads/2018/08/Nicaragua-Report-FINAL_SP.pdf
- ACNUDH. 2015. *Protesta social y derechos humanos. Estándares internacionales y nacionales*. Acceso el 12 febrero de 2022. <https://acnudh.org/protesta-social-y-derechos-humanos-estandares-internacionales-y-nacionales/>
- ACNUDH. s.f. *Aprovechar al máximo la utilización del Examen Periódico Universal en los países. Guía práctica*. Acceso el 12 de febrero de 2022: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/UPR/UPR_Practical_Guidance_SP.pdf
- Annan, Kofi. 2005a. *Declaración del Secretario General ante la Asamblea General*. Acceso el 14 abril 2022. <https://www.un.org/spanish/largerfreedom/statement.html>
- Annan, Kofi 2005b. *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos. Informe del Secretario General*. 21 de marzo de 2005. A /59/2005. Párrafo 17.
- Comité de Derechos Humanos. 2020. *Observación general núm. 37, relativa al derecho de reunión pacífica* (artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos). CCPR/C/GC/37.
- Consejo de Derechos Humanos. 2019. *Examen periódico universal. Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal – Nicaragua A/ HRC/42/16 de 5 de julio*.
- Consejo de Derechos Humanos. 2013. *La promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas, A/HRC /RE S/22/10, 9 de abril*.

- INREDH. 2011. *Criminalización de los Defensores y Defensoras de Derechos Humanos en Ecuador*. Quito: Cotopaxi.
- Jilani, Hina. 2007. *Informe de la Representante Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, A/62/225*.
- Naciones Unidas. 1945. *Carta de las Naciones Unidas*. Acceso el 24 de mayo de 2022. <https://www.un.org/es/about-us/un-charter>
- Naciones Unidas. 1948. *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Acceso el 24 de mayo de 2022. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- Naciones Unidas. 1990. *Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley*. Acceso el 7 de febrero de 2022. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-use-force-and-firearms-law-enforcement>
- Nava, Agustín y Juan Grigera. 2022. «Pandemia y protesta social en América Latina: tendencias, actores y demandas de la conflictividad social y laboral en Brasil, Argentina, Chile y Colombia. 2019-2020». *Archivos de historia del movimiento obrero y la izquierda X*, n.º 20: 111-138.
- Raz, Joseph. 1996. «¿Por qué interpretar?» *Isonomía* 5: 25-40.
- Salazar, Daniela. 2010. «El derecho a la protesta social en Ecuador». En *¿Es legítima la criminalización de la protesta social? Derecho penal y libertad de expresión en América Latina*. Compilado por Eduardo Bertoni, 101-143. Buenos Aires: Universidad de Palermo.
- Uprimny, Rodrigo y Luz María Sánchez Duque. 2010. «Derecho penal y protesta social». En *¿Es legítima la criminalización de la protesta social? Derecho penal y libertad de expresión en América Latina*. Compilado por Eduardo Bertoni, 47-74. Buenos Aires: Universidad de Palermo.
- Villán, Carlos. 2006. *Curso de Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. Madrid: Trotta.
- Voule, Clément N. 2020a. *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación. Elogio de la participación de las mujeres en el activismo y la sociedad civil: el disfrute de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación por las mujeres y las niñas*. A/75/184.
- Voule, Clément N. 2020b. *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación. Diez años dedicados a la protección del espacio cívico en todo el mundo*. A/HRC/44/50