



PNUD LAC PDS N°. 49

Protestas, derechos humanos y prevención de conflictos. Propuestas para repensar los modelos de respuesta estatal a la movilización social

Emanuele Sapienza, Gloria Manzotti y Luqman Patel

Agradecimiento

Esta nota de política ha sido realizada por el Equipo de Gobernabilidad del Centro Regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, liderado por Jairo Acuña-Alfaro. La investigación y redacción estuvo a cargo de Emanuele Sapienza junto con Gloria Manzotti y Luqman Patel, a partir de los insumos elaborados por Pablo Lumerman, Gonzalo Frei y Veronica Burneo. El proceso de elaboración incluyó una serie de diálogos con múltiples referentes en las instituciones públicas, la sociedad civil, diferentes partes del sistema de las Naciones Unidas y la academia. Se agradece en particular los insumos recibidos por la Oficina Regional para América del Sur del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Oficina de Coordinación del Desarrollo de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe y la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Aviso Legal:

Protestas, derechos humanos y prevención de conflictos: Propuestas para repensar los modelos de respuesta estatal a la movilización social

El PNUD forja alianzas con todos los niveles de la sociedad para ayudar a construir naciones que puedan resistir las crisis; promueve y sostiene un tipo de crecimiento que mejora la calidad de vida de todos. Presentes sobre el terreno en unos 170 países y territorios, ofrecemos una perspectiva global y un conocimiento local al servicio de las personas y las naciones.

Copyright © PNUD 2024 Todos los derechos reservados.

Producido en EE.UU. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo | One United Nations Plaza, Nueva York, NY 10017, Estados Unidos.

Los puntos de vista, las designaciones y las recomendaciones presentadas en este informe no reflejan necesariamente la postura oficial del PNUD.

1. Introducción

La protesta social –cuando se realiza a través de medios no violentos– es una manifestación clave de derechos humanos reconocidos y protegidos por el derecho internacional, como el derecho a la libertad de expresión, el derecho a la libertad de reunión pacífica y el derecho a la libertad de asociación. En cuanto tal, la protesta permite a las personas ejercer su autonomía mediante un vínculo de solidaridad con los demás. Al mismo tiempo, la posibilidad de formar parte de movimientos de protesta es una condición crítica para la realización del derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos. Por lo tanto, la protección de esta posibilidad se constituye como un elemento esencial para la existencia y la consolidación de sociedades democráticas.

Así, una gestión de las protestas basada en los principios de protección de los derechos humanos y promoción del diálogo es fundamental para respaldar la legitimidad de las instituciones estatales. Además, las protestas juegan un papel clave en la solución inclusiva, participativa y pacífica de las diferencias. No obstante, en la práctica a menudo se confunden las causas con los síntomas y se pretende impedir las protestas en lugar de abordar las tensiones que las han generado. Como observa el Secretario General de las Naciones Unidas en el documento “La aspiración más elevada. Llamamiento a la acción en favor de los derechos humanos”:

La sociedad es más fuerte y resiliente cuando las mujeres y los hombres pueden participar activamente en la vida política, económica y social y contribuir a la formulación de las políticas que inciden en sus vidas, sobre todo cuando tienen la posibilidad de acceder a la información, dialogar, expresar su desacuerdo y unirse para expresar sus opiniones [...].

Sin embargo, en demasiados lugares, el espacio destinado a esta participación se está reduciendo. Cada vez hay más leyes represivas, que imponen mayores restricciones a las libertades de expresión, participación, reunión y asociación (Naciones Unidas, 2020a, pág. 9).

América Latina y el Caribe enfrenta actualmente la reagudización de varios focos de conflictividad, debido en parte a factores coyunturales (como las consecuencias de la pandemia de la COVID-19) y en parte a la intensificación de tensiones estructurales de largo plazo relacionadas con problemas de sostenibilidad e inclusión resultantes de los modelos de desarrollo prevalentes. Una de las manifestaciones de este proceso ha sido el aumento acelerado de varias formas de protesta social. Como ejemplo cabe mencionar los estallidos sociales que tuvieron lugar a partir de 2019 en Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, Paraguay y Perú, entre otros países¹.

La intensificación de los movimientos de protesta presenta grandes desafíos a los Estados. Por un lado, las protestas se fundamentan en derechos que deben ser respetados, protegidos y garantizados por las instituciones con base en lo establecido en los tratados internacionales ratificados, así como en las constituciones y las leyes nacionales. Por otro lado, hay diferencias profundas entre la opinión pública sobre qué puede considerarse como una disrupción “razonable” del orden público, así como sobre la forma apropiada de responder a los movimientos de protesta, especialmente en contextos caracterizados por una alta polarización.

¹ Los datos de seguimiento de protestas mensuales documentados por el Proyecto de Datos sobre Desarrollo y Ubicación de Conflictos Armados (The Armed Conflict Location & Event Data Project, ACLED) indican que la tendencia global al incremento de los movimientos de protesta también se observa en América Latina y el Caribe. Los datos recogidos en la serie de seguimiento mensual de protestas entre 2019 y 2021 señalan que en ese período la tasa de incremento de las protestas fue del 12%, pues se pasó de 17.744 protestas en 2019 a 19.839 en 2020; además se produjo un crecimiento interanual del 24% entre 2020 y 2021, y se registró un total de 24.580 protestas en el año 2021. El promedio de protestas mensuales aumentó de 739 protestas por mes en 2019 a 1.851 protestas por mes en 2021. Si se toma como referencia el mes de enero de 2022 se observa que en 10 países de la región se concentró el 88% de las protestas (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, México, Paraguay, Perú y Venezuela). También se observa que Brasil, México y Venezuela concentraron el 50% del total de protestas de la región.

Frente a esta complejidad, las olas de movilización social de los últimos años han evidenciado en la región varias debilidades –normativas, así como institucionales, sociales y culturales– de los modelos tradicionales de respuesta a la protesta, así como la limitada capacidad de las autoridades para responder de forma no violenta y constructiva a diferentes demandas sociales. En este contexto se han observado varios tipos de respuestas altamente problemáticas, tanto en lo que respecta a la protección de los derechos humanos, como en lo que refiere a la mediación y transformación pacífica de los conflictos. En particular, en muchos lugares el uso indebido de la fuerza pública provocó un escalamiento de la violencia con graves consecuencias, y en algunos casos incluso causó la pérdida de vidas humanas.

La guía titulada “Nota de orientación de las Naciones Unidas sobre la protección y promoción del espacio cívico” hace un llamado a que las diferentes partes del sistema de las Naciones Unidas redoblen sus acciones a fin de lograr, entre otros, los siguientes objetivos:

- Promover la participación efectiva de diferentes grupos en la toma de decisiones nacionales, e identificar y abordar las brechas de participación a fin de garantizar que los grupos en riesgo de no ser escuchados participen en los debates que afecten sus vidas.
- Elaborar estrategias para expandir el espacio cívico, abordar las brechas en línea y fuera de línea, y contribuir a la construcción de amplias coaliciones en el espacio cívico.
- Brindar asesoramiento sobre políticas, apoyar el desarrollo de capacidades, brindar asistencia técnica y otorgar apoyo financiero con vistas a incrementar la participación pública, mejorar las leyes y políticas que atañen al espacio cívico en línea y fuera de línea, y fortalecer los mecanismos nacionales de protección.
- Manifestarse en contra de las restricciones que, en el espacio cívico en línea y fuera de línea, afectan a las libertades de expresión, reunión pacífica y asociación, particularmente en el contexto de los intentos de censurar y criminalizar la expresión, si estos son incompatibles con las normas internacionales de derechos humanos.
- En el contexto de reuniones pacíficas, apoyar el derecho de reunión pacífica y el derecho del periodismo a cubrir las protestas de manera segura, y procurar al mismo tiempo abordar las causas profundas de las manifestaciones de protesta (Naciones Unidas, 2020c, págs. 13 y 14).

En el marco de estos objetivos, en esta nota de políticas se identifican algunas posibles reformas para fortalecer los modelos de respuesta estatal frente a fenómenos de protesta social, con base en un enfoque de derechos humanos y prevención de conflictos. La nota se basa en los principios guía establecidos en el marco del derecho internacional para asegurar la realización de los derechos que convergen en la protesta social, así como en buenas prácticas para aumentar las capacidades institucionales de escucha y procesamiento pacífico de las demandas sociales.

2. Marco normativo internacional y regional sobre la gestión de protestas

2.1. La protesta como derecho

Si bien el derecho a la protesta no se encuentra establecido expresamente en el catálogo de derechos contemplados en los distintos tratados internacionales de derechos humanos, existe una serie de derechos reconocidos por marcos normativos tanto internacionales como regionales –especialmente los derechos a la libertad de expresión y a la libertad de reunión pacífica– que, conjuntamente, configuran lo que efectivamente se puede considerar como derecho a la protesta (cuadro 1). Este derecho, a su vez, está íntimamente ligado con la realización del derecho a la participación en asuntos públicos, así como con el cumplimiento de varios otros derechos, como los derechos económicos, culturales, sociales y ambientales.

Cuadro 1. Normativa internacional sobre los derechos a las libertades de expresión y de reunión pacífica

Artículos	Instrumentos internacionales de derechos humanos
	Declaración Universal de Derechos Humanos
Artículo 19	“Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.
Artículo 20 (1)	“Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas”.
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	
Artículo 19 (2)	“Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”.
Artículo 21	“Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo 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”.
Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre	
Artículo IV	“Toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio”.
Artículo XXI	“Toda persona tiene el derecho de reunirse pacíficamente con otras, en manifestación pública o en asamblea transitoria, en relación con sus intereses comunes de cualquier índole”.
Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)	
Artículo 13 (1)	“Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”.
Artículo 15	“Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho sólo puede 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 o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás”.

Fuente: Elaboración propia con base en la consulta de diversos instrumentos internacionales de derechos humanos.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) es clara en lo que respecta al reconocimiento de este punto en la sección intitulada “El derecho a la protesta: definiciones y modalidades” del informe Protesta y derechos humanos, en que se afirma:

La CIDH reconoce que la protesta juega un papel fundamental en el desarrollo y el fortalecimiento de los sistemas democráticos, se encuentra protegida por los instrumentos interamericanos en materia de derechos humanos y juega un rol fundamental para viabilizar la participación ciudadana en las elecciones y los referendos. Asimismo, [las protestas] pueden contribuir al pleno disfrute de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales (CIDH, 2019, pág. 7, párr. 14).

El reconocimiento de la protesta como derecho genera la responsabilidad de las autoridades públicas de respetar, proteger y facilitar el ejercicio de este derecho, siempre y cuando se realice por medio de actividades no violentas y conforme a las restricciones legítimas previstas por el derecho internacional.

2.2. La protesta como forma de reunión

Los movimientos de protesta pueden definirse como reuniones dinámicas, organizadas o espontáneas, dirigidas a expresar alguna forma de disenso, oposición, denuncia o reivindicación con el fin de influenciar la esfera de discusión o deliberación pública. Entre otras cosas, las protestas pueden tener el objetivo de formular reclamaciones, comunicar aspiraciones colectivas, afirmar valores o visibilizar identidades. Las protestas se llevan a cabo a través de acciones que se desarrollan en el espacio público, presencial o virtual. En cuanto tales deben ser gestionadas por las autoridades públicas conforme a la normativa internacional sobre el derecho a la libertad de reunión pacífica.

En consideración al rol clave del derecho a la libertad de reunión pacífica en el contexto de los movimientos de protesta, en el resto de esta sección se examinan el alcance, la naturaleza y las restricciones de este derecho con base en lo dispuesto en la Observación General núm. 37 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, órgano que supervisa el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

2.2.1. ¿Cuándo se puede considerar “violenta” una reunión?

La protección establecida en el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y en otros instrumentos internacionales de derechos humanos, corresponde únicamente a la reunión pacífica y excluye por lo tanto las reuniones violentas. En este contexto la violencia implica, por parte de los participantes, el uso de la fuerza física contra otras personas, lo que puede provocar lesiones, muertes o daños graves a los bienes². Sin embargo, en la Observación General núm. 37 el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas señala que no se considera como violencia ni los empujones, ni la interrupción del tráfico de vehículos o peatones o de las actividades diarias (Naciones Unidas, 2020b, párr. 15). El Comité de Derechos Humanos también sostiene que la escala o naturaleza de las reuniones pacíficas “puede causar perturbaciones, por ejemplo, a la circulación de vehículos o peatones o [a] la actividad económica. Estas consecuencias, intencionadas o no, no ponen en entredicho la protección de la que gozan esas reuniones”. Cuando un acontecimiento pueda crear perturbaciones o riesgos, estos deben gestionarse en el marco del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Naciones Unidas, 2020b, párr. 7).

² En este documento se utiliza en ocasiones el masculino genérico para referir tanto a hombres como a mujeres, a fin de aligerar el texto.

Es difícil, en la práctica, realizar una clara distinción entre reuniones pacíficas y violentas. No obstante, en el derecho internacional existe una presunción en favor de considerar que las reuniones son pacíficas (Naciones Unidas, 2016, párr. 18). En consecuencia, las autoridades no pueden accionar por el simple hecho de juzgar la apariencia. No se puede, por ejemplo, caracterizar como violenta una protesta o manifestación porque los participantes lleven objetos que puedan ser considerados como armas o equipos de protección (por ejemplo, máscaras o cascos). Mas bien, para considerar que una reunión es violenta es necesario presentar pruebas creíbles de que, antes o durante su celebración, se ha incitado al uso de la violencia, y es preciso demostrar que es probable que esas acciones causen violencia, o que hay intenciones violentas y planes para actuar en consecuencia, o que la violencia es inminente (Naciones Unidas, 2020b, párr. 19).

Es importante destacar que el comportamiento violento de algunas personas no permite establecer que la reunión en su conjunto no sea pacífica, pues ese comportamiento no puede ser atribuido a las demás personas. Asimismo, en el caso de que una asamblea se torne violenta, la pérdida de la protección que garantiza el derecho a la libertad de reunión pacífica no implica la desaparición del deber que tiene el Estado de garantizar la protección de otros derechos. Al respecto, el relator especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el relator especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias sostienen que, aunque “los participantes en una reunión no actúen de forma pacífica y, como resultado de ello, pierdan el derecho de reunión pacífica, conservan todos los demás derechos, con sujeción a las limitaciones normales. Por consiguiente, ninguna reunión debería considerarse desprotegida” (Naciones Unidas, 2016, párr. 9).

2.2.2. Obligaciones de los Estados con respecto al derecho de reunión pacífica³

En el marco de lo establecido en el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, es deber del Estado no solo respetar sino también garantizar y facilitar la realización de los derechos de quienes participan en una reunión pacífica. En los cuadros 2, 3 y 4 se resumen algunas de las principales obligaciones de las autoridades con respecto al derecho de reunión pacífica, junto con algunos principios clave para la facilitación de este derecho y un detalle de las capacidades institucionales requeridas.

³ Tanto el cuadro 2 como las observaciones presentadas en esta sección sobre las obligaciones de los Estados con respecto al derecho de reunión pacífica se elaboraron con base en los lineamientos planteados por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en la Observación General núm. 37 (Naciones Unidas, 2020b), así como con base en la consulta de otros informes debidamente citados.



Cuadro 2. Deberes del Estado con respecto al derecho de reunión pacífica según el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Deberes del Estado	Descripción
Deber de respetar	Los Estados no pueden “prohibir, restringir, bloquear, dispersar o perturbar las reuniones pacíficas sin una justificación imperiosa ni sancionar a los participantes o los organizadores sin una causa legítima” (Observación General núm. 37, párr. 23).
Deber de facilitar	“Los Estados deben promover un entorno propicio para el ejercicio del derecho de reunión pacífica”, y para ello en ocasiones puede ser preciso que adopten medidas específicas como desviar el tránsito o cerrar calles (Observación General núm. 37, párr. 24).
Deber de proteger	<p>Los Estados tienen también la responsabilidad de proteger a quienes participen en reuniones contra los abusos o la violencia que otras personas pudieran ejercer, en especial sobre los colectivos de mujeres y las comunidades más vulnerables (Observación General núm. 37, párr. 24).</p> <p>Protección fuera del ámbito de la reunión El derecho de reunión pacífica no solo protege a los participantes durante la realización de la reunión, sino que la protección también comprende, entre otros aspectos, el proceso de movilización de recursos realizado por los participantes o los organizadores, la planificación y difusión de la reunión, la preparación del evento y el viaje para llegar hasta la reunión y volver de ella. Nadie puede ser acosado o sufrir represalias por su presencia en una reunión pacífica o por su adhesión a ella (Observación General núm. 37, párr. 33).</p> <p>Protección en la esfera digital “Muchas de las actividades conexas se realizan en línea o se basan en servicios digitales. [...] Los Estados partes no deben, por ejemplo, bloquear o dificultar la conexión a Internet en relación con las reuniones pacíficas [y] deberían velar por que las actividades de los proveedores y los intermediarios de servicios de Internet no restrinjan indebidamente las reuniones o la intimidad [sus] participantes” (Observación General núm. 37, párr. 34).</p>

Fuente: Elaboración propia con base en información consultada en Naciones Unidas, Observación general núm. 37 (2020), relativa al derecho de reunión pacífica (artículo 21), CCPR/C/GC/37, Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 17 de septiembre de 2020.



Cuadro 3. Principios clave para la facilitación del derecho de reunión pacífica según el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Principios clave	Descripción
Enfoque neutral	La protección del derecho a la libertad de reunión es independiente del contenido expresivo de la asamblea (salvo por las restricciones a la libertad de expresión previstas en los artículos 19 y 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos). Por lo tanto, el Estado debe tener un enfoque neutral respecto del contenido de las manifestaciones (Observación General núm. 37, párr. 22).
No discriminación	Los Estados deben velar por que la legislación, su interpretación y su aplicación no conlleven discriminación alguna en lo que respecta al disfrute del derecho de reunión pacífica. Esto incluye garantizar la facilitación y la protección del derecho de reunión pacífica de grupos o minorías que experimenten o hayan experimentado discriminación o que tengan dificultades para participar en reuniones (Observación General núm. 37, párr. 25).
Visibilidad	Aun si bajo ciertas condiciones las restricciones de lugar y horario pueden ser legítimas, por lo general esas restricciones deben permitir que los participantes se reúnan en cualquier lugar que consideren adecuado para cumplir con su propósito y para poder ser vistos u oídos por sus destinatarios (doctrina de <i>sight and sound</i>) (Observación General núm. 37, párr. 53).
Facilitación de asambleas simultáneas	Existe la obligación del Estado de facilitar y proteger la realización de asambleas simultáneas a fin de garantizar el derecho de contramanifestación, pero sin que ello implique la interrupción indebida de las reuniones. En el caso de que se realicen asambleas simultáneas se debe permitir que ambas puedan ser vistas y oídas por quienes participan en las reuniones a las que se oponen. El hecho de que una reunión pueda generar reacciones adversas e incluso violentas en parte de la ciudadanía no es un motivo suficiente para prohibir o restringir la reunión (Observación General núm. 37, párrs. 26 y 27).

Fuente: Elaboración propia con base en información consultada en Naciones Unidas, Observación general núm. 37 (2020), relativa al derecho de reunión pacífica (artículo 21), CCPR/C/GC/37, Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 17 de septiembre de 2020.

Cuadro 4. Capacidades institucionales clave para la realización del derecho de reunión pacífica según el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Capacidades institucionales clave	Descripción
Marco normativo e institucional adecuado	Es fundamental que los países cuenten con regulación normativa e institucional que garantice el respeto y la facilitación de las reuniones pacíficas, junto con protocolos de implementación apropiados. Estos marcos normativos deben reconocer el derecho de reunión pacífica, establecer claramente los deberes y las responsabilidades del funcionariado público al respecto, estar en consonancia con las normas internacionales pertinentes y ser accesibles para la población (Observación General núm. 37, párr. 28).
Capacitación de funcionarios relevantes	A fin de cumplir con la obligación de respetar y garantizar el derecho de reunión pacífica, los Estados deben ofrecer capacitación y recursos adecuados al funcionariado de todos los niveles de gobierno que participe en la toma de decisiones relacionadas con el manejo de las reuniones (Observación General núm. 37, párr. 35).
Supervisión y vigilancia independiente y transparente	“Los Estados partes deben asegurar una supervisión independiente y transparente de todos los órganos que participen en las reuniones pacíficas, en particular mediante el acceso oportuno a recursos efectivos, incluidos los recursos judiciales, o a las instituciones nacionales de derechos humanos” (Observación General núm. 37, párr. 29). También se deben garantizar la protección y el acceso pleno de los periodistas, los defensores de derechos humanos, los observadores electorales y otros actores que aseguren la vigilancia de los actos de los agentes del Estado (Observación General núm. 37, párr. 30).

Fuente: Elaboración propia con base en información consultada en Naciones Unidas, Observación general núm. 37 (2020), relativa al derecho de reunión pacífica (artículo 21), CCPR/C/GC/37, Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 17 de septiembre de 2020.

2.2.3. Restricciones del derecho de reunión pacífica⁴

El artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece la posibilidad de restringir el derecho de reunión pacífica “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” (Naciones Unidas, 1966, art. 21)⁵. Sin embargo, para ser legítimas según lo establecido por el derecho internacional, dichas restricciones deben cumplir con los requisitos de legalidad, necesidad y proporcionalidad.

Los llamados Principios de Siracusa, adoptados por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 1984, describen en detalle los criterios que deben regular la limitación y derogación de las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y representan por lo tanto una fuente de orientación indispensable para la definición de las restricciones que pueden ser consideradas admisibles con respecto al ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica (Naciones Unidas, 1984).

El objetivo de las decisiones tomadas por las autoridades siempre tiene que ser facilitar –no obstaculizar– la realización del derecho. Por esta razón es importante destacar que, aun en caso de que sea necesaria la imposición de restricciones, las autoridades siempre deberían tratar de aplicar en primer lugar las medidas menos intrusivas. En particular, la prohibición debe ser considerada como una medida de último recurso.

Ninguna limitación puede ser aplicada de forma discriminatoria y, como explícitamente se menciona en la Observación General núm. 37, todas las restricciones de la participación en reuniones pacíficas deben estar basadas en “una evaluación diferenciada o individualizada de la conducta de los participantes y la reunión de que se trate”, por lo que se puede presumir que la prohibición generalizada de todas las formas de reunión pacífica representa una medida desproporcionada (Naciones Unidas, 2020b, párr. 38).

Cabe también recordar que hay derechos que no admiten derogación bajo ninguna condición y en cuanto tales no pueden ser suspendidos ni siquiera en situaciones de excepción. Entre ellos se incluyen algunos derechos directamente relacionados con la gestión de las protestas, como el derecho a la vida; el derecho a no ser sometido a torturas, ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes; el derecho a no ser condenado a una pena más grave en virtud de una legislación penal retroactiva; el derecho a ser reconocido como una persona ante la ley, y el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión.

A continuación se expone de manera sintética la orientación brindada por la Observación General núm. 37 con respecto a las condiciones bajo las cuales se puede restringir legítimamente el derecho de reunión pacífica, y se describe el alcance legítimo de las restricciones (cuadros 5 y 6).

⁴ Tanto el cuadro 5 como las observaciones presentadas en esta sección sobre las restricciones al derecho de reunión pacífica se elaboraron con base en los lineamientos planteados por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en la Observación General núm. 37 (Naciones Unidas, 2020b, párr. 8), así como con base en la consulta de otros informes debidamente citados.

⁵ Adicionalmente, ciertas restricciones a la libertad de expresión pueden ser legítimamente implementadas según lo establecido en el artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en que se afirma que toda propaganda “en favor de la guerra estará prohibida por la ley” y toda apología “del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley” (Naciones Unidas, 1966, art. 20).



Cuadro 5. Restricciones legítimas al derecho de reunión pacífica según el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Restricciones legítimas	Descripción
Razones de seguridad nacional	Se pueden justificar restricciones con base en la necesidad del Estado de proteger la existencia de la nación, la integridad territorial o la independencia política cuando exista “una amenaza creíble o el uso de la fuerza” (Observación General núm. 37, párr. 42).
Razones de seguridad pública	Las restricciones por razones de seguridad pública pueden ser legítimas siempre que se establezca que existe “un riesgo real y significativo para la seguridad de las personas [...] o un riesgo similar de daños graves a los bienes” (Observación General núm. 37, párr. 43).
Razones de orden público	Por orden público se entiende “el conjunto de normas que aseguran el funcionamiento de la sociedad”. Aun si ciertas restricciones basadas en razones de orden público pueden en principio ser legítimas, esas restricciones no pueden basarse en una definición vaga o demasiado amplia del orden público (Observación General núm. 37, párr. 44).
Razones de salud pública	“La protección de la ‘salud pública’ puede permitir excepcionalmente que se impongan restricciones, por ejemplo, cuando hay un brote de una enfermedad infecciosa y las reuniones son peligrosas. Eso también se puede aplicar en casos extremos cuando la situación sanitaria durante una reunión presente un riesgo importante para la salud de la población o de los propios participantes” (Observación General núm. 37, párr. 45).
Razones de moral pública	Muy excepcionalmente es posible restringir las reuniones pacíficas por razones de moral, pero esas restricciones no deben estar basadas en una tradición legal, religiosa o filosófica determinada ni pueden imponerse “como oposición a expresiones de la orientación sexual o la identidad de género” de los participantes. La aplicación del principio de no discriminación es clave en este contexto (Observación General núm. 37, párr. 46).
Razones relativas a la protección de los derechos y las libertades de las demás personas	Las reuniones por su propia naturaleza pueden causar molestias y afectar la normalidad, pero esto, en sí mismo, no es un motivo suficiente para restringirlas, “a menos que impongan una carga desproporcionada [sobre otras personas], en cuyo caso las autoridades deben poder justificar detalladamente las restricciones” (Observación General núm. 37, párr. 47).

Fuente: Elaboración propia con base en información consultada en Naciones Unidas, Observación general núm. 37 (2020), relativa al derecho de reunión pacífica (artículo 21), CCPR/C/GC/37, Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 17 de septiembre de 2020.

Cuadro 6. Alcance legítimo de las restricciones al derecho de reunión pacífica según el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Alcance legítimo de las restricciones	Descripción
Contenido	Toda restricción debe ser, en principio, neutral en cuanto al contenido y, por lo tanto, no debe estar relacionada con el mensaje transmitido por la reunión. Por tanto, “las restricciones a las reuniones pacíficas no se deben utilizar, explícita o implícitamente, para reprimir la expresión de la oposición política a un gobierno”. Sin embargo, las reuniones pacíficas no se pueden utilizar con fines de propaganda en favor de la guerra o como apología del odio nacional, racial o religioso que constituya una incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia (Observación General núm. 37, párrs. 4850).
Horario	“En lo que respecta a las restricciones [relativas] a la hora de celebración de las reuniones, los participantes deben tener suficientes oportunidades de manifestar sus opiniones o tratar de lograr sus demás propósitos de manera efectiva. [...] Las reuniones no se deberían limitar únicamente por su frecuencia. [...] Sin embargo, el impacto acumulativo de las reuniones sostenidas se puede sopesar en una evaluación de la proporcionalidad de una restricción. Por ejemplo, algunas reuniones que se celebren a menudo por la noche en zonas residenciales podrían tener un efecto significativo en quienes vivan cerca” (Observación General núm. 37, párr. 54).
Lugar	De acuerdo con la doctrina de <i>sight and sound</i> (que refiere al derecho de los participantes a ser vistos y escuchados), las reuniones pacíficas “no se deberían relegar a zonas remotas en las que no puedan captar eficazmente la atención de los destinatarios o del público en general” (Observación General núm. 37, párr. 55). Además, en general “se debería evitar la designación de los perímetros de lugares como los tribunales, los parlamentos, los lugares de importancia histórica u otros edificios oficiales como zonas en las que no se pueden celebrar reuniones, entre otros motivos, porque se trata de espacios públicos. Toda restricción a las reuniones en esos lugares y alrededor de ellos se debe justificar específicamente y restringir estrictamente” (Observación General núm. 37, párr. 56).
Participantes	“En general, los Estados [...] no deberían limitar el número de participantes en las reuniones. Toda restricción de ese tipo solo se puede aceptar si hay una relación clara con uno de los motivos legítimos para las restricciones establecidos en el artículo 21, por ejemplo, cuando debido a consideraciones de seguridad pública se impone un aforo máximo a un estadio o puente o debido a consideraciones de salud pública se impone el distanciamiento físico” (Observación General núm. 37, párr. 59).
Forma	“En lo que respecta a las restricciones a la forma de las reuniones pacíficas, se debería dejar que los participantes decidan si desean utilizar equipo como carteles, megáfonos, instrumentos musicales u otros medios técnicos, como equipo de proyección, para transmitir su mensaje. Las reuniones pueden implicar el levantamiento temporal de estructuras, incluidos los sistemas de sonido, para llegar a su público o lograr su propósito de alguna otra manera” (Observación General núm. 37, párr. 58).

Fuente: Elaboración propia con base en información consultada en Naciones Unidas, Observación general núm. 37 (2020), relativa al derecho de reunión pacífica (artículo 21), CCPR/C/GC/37, Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 17 de septiembre de 2020.

2.2.4. Deberes de las fuerzas del orden con respecto al manejo de las reuniones pacíficas⁶

El enfoque de las autoridades y de las políticas de seguridad ciudadana con respecto al manejo de las reuniones pacíficas debe centrarse en garantizar y facilitar la realización de los derechos que se materializan en dichas reuniones. Es fundamental, entonces, que las fuerzas de seguridad desempeñen este rol de garantía y facilitación en conformidad con los principios establecidos por el derecho internacional, lo que incluye los principios expuestos en las secciones anteriores.

No se deben utilizar fuerzas militares para vigilar reuniones salvo en situaciones de carácter excepcional y temporal. Es importante también destacar que, en el caso de que se desplieguen agentes de las fuerzas armadas en apoyo a la gestión de asambleas, los representantes de dichas fuerzas deben estar capacitados adecuadamente según los estándares que establecen los derechos humanos y deben cumplir con las mismas reglas y normas internacionales que los funcionarios de las fuerzas de seguridad.

Como se destaca en la Observación General núm. 37, el Estado es responsable del accionar de las fuerzas del orden. Por tanto se debe promover la rendición de cuentas del funcionariado respecto de su actuación en reuniones pacíficas. Ello supone la obligación, para los Estados, de investigar oportunamente y de manera eficaz e imparcial cualquier denuncia sobre uso indebido de la fuerza u otros abusos (como violencia sexual o de género) perpetrados por funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. También se recomienda registrar toda acción que conlleve el uso de la fuerza y dejar constancia en informes transparentes, en los que se identifiquen detalles de las situaciones, se mencionen los casos de lesiones o daños, y se presenten los motivos que determinaron el uso de la fuerza.

A continuación se exponen algunas de las principales responsabilidades de las fuerzas del orden con relación a la gestión de reuniones pacíficas, con base en la orientación proporcionada en la Observación General núm. 37 (cuadro 7).

⁶ Tanto el cuadro 7 como las observaciones presentadas en esta sección sobre los deberes y facultades de las fuerzas del orden se elaboraron con base en los lineamientos planteados por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en la Observación General núm. 37 (Naciones Unidas, 2020b), así como con base en la consulta de otros informes debidamente citados.



Cuadro 7. Responsabilidades de las fuerzas del orden con relación al derecho de reunión pacífica según el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Responsabilidades de las fuerzas del orden	Descripción
Planificar actividades de vigilancia	Cuando se requieran actividades de vigilancia por parte de las fuerzas del orden, esas actividades se deberán planificar atentamente con vistas a reducir las posibilidades de que se generen daños a las personas y a los bienes (Observación General núm. 37, párr. 76).
Elaborar planes de contingencia	Las fuerzas del orden pertinentes tienen la responsabilidad de elaborar planes de contingencia que establezcan estructuras de mando claras, así como protocolos para el registro y la documentación de los acontecimientos, la identificación de los agentes y la notificación del uso de la fuerza (Observación General núm. 37, párr. 76).
Diálogo y comunicación	Las fuerzas del orden tienen la responsabilidad de establecer, antes y durante la realización de las reuniones, canales apropiados de comunicación y diálogo con quienes participen en ellas, de manera de aliviar tensiones y resolver controversias en la medida de lo posible (Observación General núm. 37, párr. 75).
Limitación del uso de la fuerza	Los agentes del orden tienen la obligación de agotar los medios no violentos y de advertir previamente en el caso de que el uso de la fuerza sea necesario. Además, todo uso de la fuerza “debe ajustarse a los principios fundamentales de legalidad, necesidad, proporcionalidad, precaución y no discriminación” (párrs. 78 y 79).
Utilización excepcional de armas menos letales	Al utilizar armas menos letales de gran alcance (como gases lacrimógenos y camiones hidrantes) es necesario tomar todas las precauciones razonables para limitar los riesgos, como causar estampidas o herir transeúntes (Observación General núm. 37, párr. 87).
Máxima restricción de la utilización de armas de fuego	Las armas de fuego no son instrumentos adecuados para vigilar las reuniones y nunca se deben utilizar para dispersar a los participantes. Su uso “por parte de los agentes del orden en el contexto de las reuniones se debe limitar a personas concretas en circunstancias en las que sea estrictamente necesario hacer frente a una amenaza inminente de muerte o lesiones graves. Habida cuenta de la amenaza que esas armas representan para la vida, este umbral mínimo se debería aplicar también a las balas de metal recubiertas de caucho” (Observación General núm. 37, párr. 88).
Limitación de medidas de control	Salvo casos excepcionales, la prisión preventiva para evitar que las personas participen en una reunión representa una privación arbitraria de la libertad y en cuanto tal es incompatible con el derecho internacional. Las detenciones masivas indiscriminadas de participantes en reuniones son arbitrarias y por lo tanto ilegales (Observación General núm. 37, párr. 82). Los procedimientos de “identificación y registro” o “identificación y cacheo” solo son admisibles si se basan en “una sospecha razonable de la comisión o la amenaza de la comisión de un delito grave y no se deben utilizar de manera discriminatoria” (Observación General núm. 37, párr. 83). La contención de manifestantes (o “encapsulamiento”) solo debe ser utilizada si es absolutamente necesaria, y la medida se debe aplicar de manera proporcionada y limitada en el tiempo para hacer frente a la violencia o a una amenaza inminente de un grupo específico (Observación General núm. 37, párr. 84). La dispersión puede ser utilizada solo en casos excepcionales cuando la reunión como tal ya no sea pacífica o ante la inminencia de violencia grave que no se pueda abordar con otras medidas. Para dispersar se debe evitar el uso de la fuerza, y cuando ello no sea posible “solo se puede utilizar la fuerza mínima necesaria” (Observación General núm. 37, párrs. 85 y 86).



<p>Protección del anonimato y la intimidad</p>	<p>Los participantes en reuniones tienen derecho al anonimato y a utilizar disfraces o a cubrir sus rostros para proteger su intimidad o evitar posibles represalias, “a menos que su conducta ofrezca motivos razonables para su detención o que haya otras razones igualmente imperiosas” (Observación General núm. 37, párr. 60).</p> <p>“Toda recopilación de información, por entidades públicas o privadas, en particular por medio de la vigilancia o la interceptación de las comunicaciones, y la manera en que se recopilen, compartan y conserven los datos y se acceda a ellos, deben ajustarse estrictamente a las normas internacionales aplicables, especialmente sobre el derecho a la intimidad, y nunca pueden tener por objeto intimidar u hostigar a los participantes o los posibles participantes en las reuniones” (Observación General núm. 37, párr. 61).</p> <p>El derecho a la intimidad puede ser violado utilizando tecnologías de reconocimiento facial o mediante “la vigilancia de los medios de comunicación social para recoger información sobre la participación en reuniones pacíficas. Se debe llevar a cabo un examen y una supervisión independientes y transparentes de la decisión de recopilar la información y los datos personales de los participantes en reuniones pacíficas y de su intercambio o retención, con miras a asegurarse de la compatibilidad de esas medidas con el Pacto” (Observación General núm. 37, párr. 62).</p>
--	---

Fuente: Elaboración propia con base en información consultada en Naciones Unidas, Observación general núm. 37 (2020), relativa al derecho de reunión pacífica (artículo 21), CCPR/C/GC/37, Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 17 de septiembre de 2020.

3. El panorama de la protesta en América Latina y el Caribe

3.1. Entender la diversidad de los movimientos de protesta

El primer paso para un análisis adecuado de los movimientos de protesta es reconocer que las protestas pueden tomar muchas formas y presentar características muy diferentes. Sin pretender realizar una tipología exhaustiva, en esta sección se presentan algunas distinciones clave que han sido identificadas como resultado de un análisis de la literatura, así como de la realización de talleres y entrevistas con especialistas de la región. Estas distinciones pueden contribuir no solo a una mejor comprensión de las tendencias de los últimos años, sino también a una valoración más precisa de la relación entre diferentes formas de protesta y diferentes tipos de respuesta estatal⁷.

El marco analítico propuesto se articula en tres dimensiones: i) los campos de conflictividad en que surgen las protestas; ii) los elementos estructurales que caracterizan a los diferentes movimientos, y iii) los vínculos con algunos actores clave. En los cuadros 8, 9 y 10 se describen los componentes principales de cada dimensión. Es importante, sin embargo, resaltar que las protestas raramente se despliegan en un solo un campo de conflictividad, sino que más bien representan la confluencia de factores que tienen que ser entendidos y reconocidos. Además, las protestas son dinámicas y pueden evolucionar, tanto en lo que respecta al enfoque principal de sus reivindicaciones, como en lo relativo a sus otras características.

⁷ Es importante destacar que los criterios de clasificación propuestos se entienden exclusivamente como estrategias heurísticas para la interpretación de un fenómeno complejo como lo es la protesta. Estas distinciones no suponen evaluaciones normativas y de ningún modo tienen por objetivo justificar restricciones indebidas basadas en una tipología de las protestas.



Cuadro 8. Ejemplos de campos de conflictividad en cuyo marco se gestan las protestas

Campos de conflictividad	Descripción
Campos de conflictividad fundamentales (se observan en todas las sociedades)	
Conflictividad política	Este campo incluye las demandas y conflictos relacionados con el sistema de gobernanza, y comprende incluso el cuestionamiento del orden, de los sistemas políticos vigentes y de su legitimidad.
Conflictividad económica	Este campo incluye los conflictos relacionados con la producción y distribución de recursos materiales y abarca temas como la desigualdad económica y el acceso a los servicios públicos.
Conflictividad social	Este campo se refiere a tensiones que generan la ruptura del tejido social, y comprende las contestaciones relativas a temas de identidad, así como la pérdida de confianza entre los miembros de la sociedad.
Campos de conflictividad emergentes (resultado de circunstancias específicas)	
Conflictividad por la igualdad de género	Este campo se refiere a las manifestaciones relacionadas con las demandas de transformaciones sociales, culturales e institucionales dirigidas a garantizar derechos y lograr la igualdad de género.
Conflictividad territorial y ambiental	Este campo incluye diferentes tipos de conflictividad relacionada con desacuerdos sobre las modalidades de utilización del territorio y de los recursos naturales, y abarca los reclamos que cuestionan el manejo y el impacto de las actividades extractivas.
Conflictividad migratoria	Este campo se refiere a las crisis generadas por la migración en diferentes países de la región, que, entre otras causas, es el resultado de escenarios de inestabilidad, crisis económica e inseguridad ciudadana y climática.
Conflictividad por el crimen organizado	Este campo se refiere a la conflictividad relacionada con el accionar de grupos que actúan al margen de la ley, como las bandas criminales y las redes de pandillas locales, tanto urbanas como rurales, que afectan la seguridad de los ámbitos nacionales y transfronterizos.

Fuente: Elaboración propia.

Nota: En este cuadro se presenta una lista no exhaustiva de ejemplos de posibles campos de conflictividad en cuyo marco se gestan las protestas.



Cuadro 9. Características estructurales de diferentes movimientos de protesta

Características	Rango de variación	Descripción
Alcance	Internacional - nacional - local	Muchas veces la protestas que tienen lugar en las grandes urbes o en locaciones múltiples son protestas masivas que plantean reclamos a escala nacional y que posiblemente tengan una mayor repercusión en caso de registrarse violencia estatal. En cambio, en los sectores rurales, subnacionales o locales las demandas suelen ser más específicas y la eventual vulneración de derechos puede tener una menor visibilidad.
Planificación	Planificada - espontánea	Algunas protestas pueden ser el resultado de un proceso muy estructurado de planificación (que puede extenderse por un tiempo más o menos largo). Otras pueden resultar de un proceso más orgánico de movilización espontánea (que puede a veces desarrollarse de forma muy acelerada).
Espacios	Sensibles - marginales	Algunas protestas logran afectar espacios sensibles, por ejemplo, por su centralidad o su carga simbólica. Otras, debido a limitaciones regulatorias o por otras razones, quedan confinadas a espacios marginales. Aunque tradicionalmente las protestas se han llevado a cabo en espacios físicos, la esfera pública digital se ha convertido cada vez más en un potencial espacio de expresión y reivindicación colectiva, con sus propias dinámicas.
	Físicos - digitales	
Objetivos	Demandas puntuales o generalizadas	Una protesta puede tener una agenda muy específica, que incluya demandas bastante definidas y puntuales –como, por ejemplo, la modificación de una política específica sectorial o territorial, a saber: la oposición al desarrollo de una obra de inversión por sus impactos socioambientales–. Alternativamente una protesta puede ser la expresión de un conjunto de demandas generalizadas –por ejemplo, para reclamar cambios del sistema institucional, político o económico– o puede expresar la reivindicación de una identidad.
Composición	Homogénea - heterogénea	Una protesta puede tener una composición homogénea en términos de participación cuando es la expresión de un grupo que comparte una identidad común (basada, por ejemplo, en ciertas características sociales compartidas, o en la participación en un sector productivo dado, o en el sentido de comunidad que aporta a un grupo de habitantes el compartir un territorio). En contraste, las protestas que se caracterizan por una composición heterogénea incluyen participantes con una diversidad significativa de procedencias identitarias, políticas y sociales.
	Baja o alta representación de grupos marginalizados	En ciertos casos las protestas pueden ser la expresión de grupos que ocupan una posición dominante en la sociedad y que por ese motivo tienden a gozar de mayor protección y visibilidad. En otros casos, las protestas pueden ser la expresión de grupos históricamente discriminados y marginalizados, condición que a menudo implica vulnerabilidades adicionales que afectan su participación en procesos de movilización social.
Representación	Estructurada - fluida	Las protestas pueden tener estructuras de representación establecidas y responsabilidades asignadas (basadas, por ejemplo, en la estructura de organizaciones políticas, sociales o gremiales), o pueden ser más fluidas (es el caso, por ejemplo, de las protestas espontáneas) y por lo tanto no contar con una organización convocante específica o con mecanismos de coordinación y representación centralizados.

Fuente: Elaboración propia.



Cuadro 10. Relación de las protestas con partidos políticos y medios de comunicación

Actores	Rango de variación	Descripción
Partidos políticos	Vínculo directo - sin vínculo	En algunos casos, las protestas tienen un vínculo explícito y directo con ciertos actores políticos (por ejemplo, cuando un partido político es la organización o una de las organizaciones convocantes). En otros casos ese tipo de vínculo no existe (por ejemplo, cuando la protesta es realizada por movimientos que específicamente quieren proteger su independencia de cara a los actores políticos). Cuando efectivamente existe un vínculo con un actor político, las dinámicas de la protesta serán naturalmente diferentes dependiendo de si el vínculo se ha establecido con representantes del oficialismo o de la oposición.
	Oficialismo - oposición	
Medios de comunicación	Cobertura baja o alta	Algunos movimientos de protesta tienen un nivel muy alto de visibilidad mediática, ya sea por la demanda que expresan, por su tamaño o por su localización, entre otras razones. Otros pueden recibir una cobertura mediática muy baja y en consecuencia resultar casi “invisibles” más allá del contexto específico en que tengan lugar. Cuando existe cobertura mediática, dicha cobertura puede ser prevalentemente positiva, prevalentemente negativa o mixta.
	Cobertura positiva o negativa	

Fuente: Elaboración propia.

3.2. Tendencias relacionadas con los movimientos de protesta en América Latina y el Caribe

La región de América Latina y el Caribe experimenta desde hace décadas una conflictividad crónica y multidimensional. Sin embargo, dicha conflictividad se ha agudizado significativamente en los últimos diez años. Al respecto, en un trabajo elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) titulado “Gobernanza, democracia y desarrollo en América Latina y el Caribe”, se afirma lo siguiente:

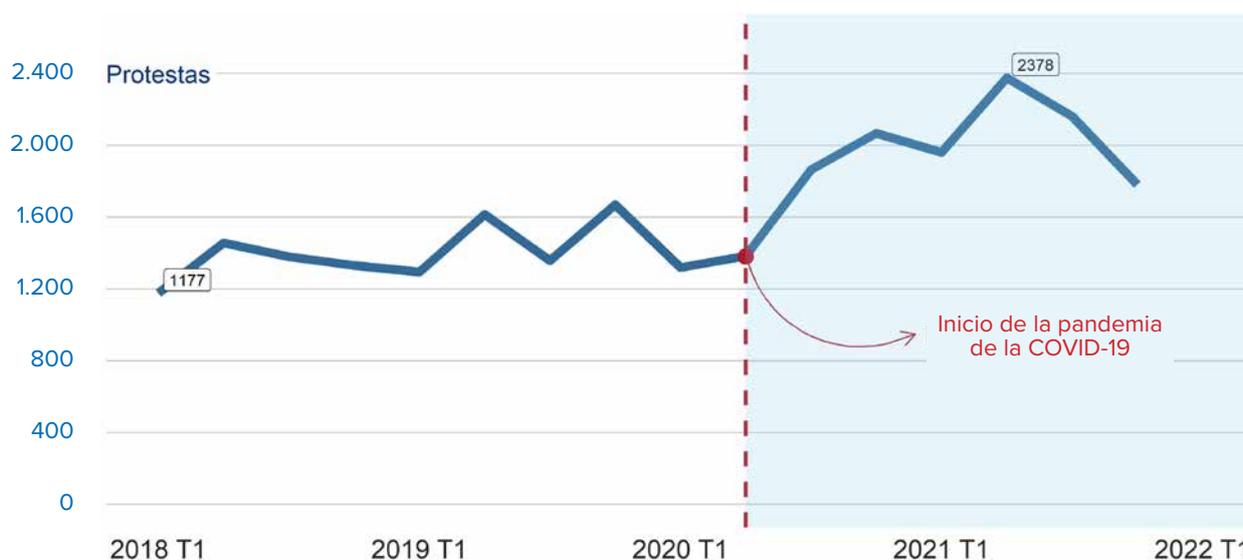
La precariedad y vulnerabilidad económica ha profundizado un sentimiento de exclusión económica que, junto con un endurecimiento de las opiniones ciudadanas sobre la corrupción y la percepción de una cultura del privilegio arraigada en las élites políticas, y en quienes lucran de manera excesiva con el Estado, se ha traducido en un sentimiento de enojo ciudadano. Una de las caras de ese enojo es la desafección representativa con las instituciones democráticas representativas, en especial los partidos políticos y parlamentos (PNUD e IDEA Internacional, pág. 6).

En este escenario se observa un incremento significativo de las protestas sociales en la región. En particular, los datos del Proyecto de Datos sobre Desarrollo y Ubicación de Conflictos Armados (The Armed Conflict Location & Event Data Project, ACLED) revelan que el número de protestas en la región ha ido en aumento desde el primer trimestre de 2018 (el primer período para el cual hay datos disponibles), y que ese número se ha incrementado a una tasa mucho más rápida después del primer trimestre de 2020 (inicio de la pandemia de la COVID-19), hasta casi duplicar el nivel inicial y alcanzar su punto máximo en el segundo trimestre de 2021 (gráfico 1).

Gráfico 1. Número de protestas en América Latina y el Caribe, 2018-2022

En América Latina y el Caribe, el número de protestas se duplicó entre 2018 y 2021

Los datos presentan las cifras trimestrales para cada año



Fuente: Luis Felipe López-Calva, “Hirschman en los trópicos: tensiones sociales, COVID-19 y malestar social en América Latina y el Caribe”, 9 de marzo de 2022, con base en datos del Proyecto de Datos sobre Desarrollo y Ubicación de Conflictos Armados (The Armed Conflict Location & Event Data Project, ACLED).

Nota: Los datos están actualizados hasta el 25 de febrero de 2022 y no incluyen las protestas que tuvieron lugar en Brasil en mayo de 2018 con motivo del aumento del precio de los combustibles. Los datos constituyen valores extremos.

Entre las protestas se incluyen no solo protestas “intensivas” (caracterizadas por una alta intensidad y una frecuencia de media a baja, con una mayor probabilidad de lograr respuestas institucionales), sino también protestas “extensivas” (caracterizadas por una menor intensidad y una alta frecuencia, y menos propensas a recibir la atención de los medios y a desarrollar mecanismos para abordar las demandas que las impulsan) (LópezCalva, 2022).

Es importante destacar que en los últimos años se ha registrado no solo un aumento cuantitativo de las protestas, sino también una serie de cambios cualitativos. En los últimos diez años la heterogeneidad de los participantes y de las demandas se ha incrementado, como ha observado también Fernando Calderón Gutiérrez, quien señala que las sociedades latinoamericanas “son cada vez más pluricéntricas y vienen experimentando cambios que aumentan su complejidad, tanto en términos de su diferenciación sociocultural como de la multiplicación y a la vez fragmentación de conflictos” (Calderón Gutiérrez, 2017, pág. 399).

En consecuencia, ha disminuido la capacidad de actores colectivos tradicionales, tales como las organizaciones de la sociedad civil o los sindicatos, para aglutinar movimientos sociales y servir como interlocutores formales de las instituciones públicas.

Mientras tanto, en ciertos segmentos de la opinión pública se observa una creciente tolerancia con respecto a la violencia como instrumento de transformación social. Por ejemplo, los resultados de una encuesta realizada en Chile por el centro de estudios Espacio Público muestran que en el año 2019 un 48% de la población se manifestó de acuerdo o muy de acuerdo con la frase que sostiene que “todo proceso de cambio requiere algún grado de violencia” (Espacio Público e Ipsos, 2021).

Finalmente, la importancia creciente de los espacios digitales como lugares de intercambio ha dado origen a toda una serie de dinámicas nuevas y extremadamente complejas. Por un lado, se observa una facilitación de la movilización social; por el otro, han surgido nuevas vulnerabilidades, por ejemplo, con respecto a la propagación de la desinformación y los discursos de odio, o con relación a la protección de la intimidad.

En este contexto la calidad de la respuesta de las instituciones del Estado frente a los movimientos de protesta asume una importancia fundamental. Como observa Luis Felipe López-Calva:

Las movilizaciones sociales, cuando no son violentas, son un mecanismo legítimo para que la ciudadanía exprese sus preocupaciones en las democracias participativas. En este sentido, las protestas pueden ser un síntoma de instituciones democráticas saludables y de participación ciudadana. Si existen mecanismos institucionales para procesar las demandas que incentivan la movilización ciudadana, estos pueden consolidar mecanismos horizontales de rendición de cuentas (donde los sistemas de controles y contrapesos son efectivamente institucionalizados dentro del gobierno). Sin embargo, cuando estas movilizaciones no encuentran los mecanismos institucionales para procesar sus demandas, estas pueden resultar en mayores frustraciones y descontento y, potencialmente, en violencia (López-Calva, 2022).

3.3. Respuestas problemáticas a la protesta social desde la perspectiva del derecho internacional

A pesar de varios intentos de reforma centrados en una concepción de la protesta social como método de expresión y transformación (y no solo como disturbio del orden público), muchos elementos de los modelos de respuesta institucional observados en la región siguen siendo altamente problemáticos, tanto en términos de la protección de los derechos humanos, como en términos de la prevención y resolución de los conflictos. A continuación se examinan algunas prácticas que se consideran contrarias al derecho internacional y contraproducentes desde el punto de vista de la mediación pacífica de las tensiones sociales. Estas prácticas han sido identificadas mediante una revisión de la literatura y gracias a una serie de entrevistas individuales y grupales realizadas durante la preparación de este documento a referentes en la materia, grupos sociales y representantes de diversas instituciones.

3.3.1. Herramientas normativas para desincentivar la protesta, incluso mediante la criminalización

Se constata, en muchos países de la región, la existencia y aplicación de normativas que suponen restricciones arbitrarias y desproporcionadas de la capacidad de la ciudadanía para realizar protestas sociales. A menudo estas normativas establecen exigencias contrarias al derecho internacional, como por ejemplo la solicitud de permisos (es decir, la implementación de regímenes de autorización de la protesta o de regímenes de notificación que funcionan en la práctica como regímenes de autorización), el establecimiento de restricciones injustificadas relativas al lugar y horario de las protestas, y la prohibición de usar elementos como máscaras o disfraces que permitan resguardar el anonimato de los manifestantes.

Adicionalmente varios países han adoptado normativas que de facto criminalizan la participación en movimientos de protesta. Esas normativas incluyen penalidades desproporcionadas por infracciones como el cierre de vías o la ocupación de propiedades (públicas o privadas), así como disposiciones que permiten acusar a los líderes y participantes de los movimientos de protesta de delitos no solo administrativos sino también penales, y hasta de subversión, sabotaje y terrorismo.

En el nivel de la jurisprudencia se observa también la interpretación restrictiva por parte del Poder Judicial de normas relativas a cuestiones como la ocupación ilegal y usurpación de suelo público (o privado), el desacato a la autoridad o la perturbación de la paz pública, y hasta de delitos significativamente más graves como, por ejemplo, el delito de extorsión o terrorismo.

3.3.2. Represión y uso indebido de la fuerza

A menudo, durante los últimos años, se ha observado un tipo de respuesta represiva ante las protestas sociales que frecuentemente conlleva un uso ilegítimo, excesivo o arbitrario de la fuerza.

Sobre la base de una lógica que considera la protesta únicamente como una cuestión de orden público (y a veces con base en narrativas que representan a los manifestantes como “enemigos internos”), estas respuestas en muchos casos han dado lugar a graves violaciones de la integridad física de los participantes, así como a privaciones arbitrarias e indiscriminadas de la libertad.

Las respuestas represivas típicamente se encuadran en un marco normativo y procedural que prevé una excesiva discrecionalidad y una insuficiente reglamentación de la conducta de las fuerzas del orden –por ejemplo (pero no solo) con respecto al uso de la fuerza (letal o no)–, y que al mismo tiempo conlleva una flexibilización de las normales garantías procedurales en el contexto de la gestión de las protestas –por ejemplo, en lo que respecta a los arrestos o las actividades de vigilancia–.

En particular es importante resaltar la activación de estados de emergencia como un recurso cada vez más utilizado para controlar la conflictividad y la movilización ciudadana, que se acompaña a menudo del despliegue de las fuerzas armadas, muchas veces sin los mecanismos necesarios para asegurar que dicho despliegue tenga lugar bajo el control de la autoridad civil.

A esto se agrega la falta de procesos de capacitación en materia de derechos humanos dirigidos a los representantes de las fuerzas del orden y la ausencia de mecanismos y capacidades para facilitar el diálogo y la negociación entre dichas fuerzas y los manifestantes (incluso se destaca la falta de capacitación de los agentes de seguridad con relación a las técnicas de manejo de multitudes).

También se observa la creciente naturalización del uso de armas menos letales, como por ejemplo camiones hidrantes, diversos gases químicos o municiones de impacto cinético, cuyo uso no está en consonancia con lo establecido en los estándares internacionales de derechos humanos.

Finalmente se destaca la debilidad de los acuerdos regulatorios e institucionales establecidos para garantizar tanto la supervisión eficaz de la actuación de las fuerzas del orden en el marco de la gestión de las protestas, como el acceso a la justicia y la rendición de cuentas en el caso de que se produzcan irregularidades o abusos.

3.3.3. Tácticas de sabotaje: vigilancia indiscriminada, infiltración y uso político de la contramanifestación

En varios contextos se observa una discrecionalidad excesiva en la conducción de las actividades de vigilancia realizadas por las fuerzas del orden, que se combina con una insuficiente supervisión de dichas actividades por parte del Poder Judicial y la autoridad civil. En esas situaciones la vigilancia indiscriminada puede ser utilizada con propósitos intimidatorios, así como para identificar y trazar el perfil de opositores políticos.

Una práctica mencionada repetidamente en las entrevistas realizadas para la elaboración de este documento es la infiltración de los movimientos de protesta por parte de agentes de las fuerzas de seguridad, sin causa legítima o sin las necesarias garantías procedurales. En muchos casos esa práctica se realiza con fines de vigilancia. Además, en casos extremos la infiltración puede ser usada para realizar o incitar la realización de actos violentos a fin de justificar el uso de la fuerza contra los manifestantes.

Otra forma de repuesta problemática es la utilización, por parte de los actores del oficialismo, de la contramanifestación como instrumento de lucha política (en casos extremos se establecen acuerdos con grupos violentos que actúan con la complicidad de las fuerzas del orden, lo que constituye una colusión). En este escenario lo que se procura es regular (y limitar) la movilización social a través de una movilización contraria en lugar de establecer mecanismos apropiados de diálogo. El resultado es a menudo la profundización de los conflictos y el deterioro de la cohesión social.

3.3.4. La digitalización de la represión

Cada vez con más frecuencia durante los últimos años los movimientos de protesta han utilizado la esfera digital, incluso las plataformas sociales, para movilizar participantes y comunicar al público sus reivindicaciones. Sin embargo, en respuesta a este fenómeno también se ha observado un aumento del uso de las herramientas digitales para desincentivar, bloquear o invisibilizar diferentes tipos de protesta.

Los cortes de Internet, las limitaciones del ancho de banda (throttling) y la suspensión de los servicios de telefonía móvil se han convertido en respuestas relativamente frecuentes a los movimientos de protesta (especialmente los que convocan una gran participación), junto con la suspensión del acceso a sitios web y plataformas específicas, e incluso a las redes sociales. Estas restricciones están dirigidas a obstaculizar la comunicación entre los manifestantes y limitar sus posibilidades de compartir información en tiempo real sobre la actuación de las fuerzas del orden.

Las tecnologías digitales han abierto nuevas posibilidades para las actividades de vigilancia, como por ejemplo el monitoreo de los flujos de comunicación en línea, el rastreo de los movimientos de los manifestantes durante una asamblea, y la utilización de imágenes y videos para la creación de vastas bases de datos que pueden ser utilizadas en combinación con técnicas de reconocimiento facial. Si bien varias de estas actividades pueden ser legítimas bajo ciertas condiciones, se eleva el riesgo de vulnerar el derecho a la intimidad (y otros derechos) en contextos caracterizados por una insuficiente regulación y supervisión.

Las redes sociales pueden también ser utilizadas para fomentar la desinformación y los discursos de odio, realizar ataques personales y divulgar información privada con fines intimidatorios.

3.3.5. Ataques contra defensores de derechos humanos y periodistas

Muchas de las respuestas problemáticas a los movimientos de protesta tienen lugar en un contexto caracterizado por ataques cada vez más frecuentes contra los defensores de derechos humanos, es decir, todas aquellas personas que actúan, individual o colectivamente, para promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en el plano nacional e internacional.

Hay evidencia de que los defensores de derechos humanos están siendo atacados y criminalizados, y enfrentan restricciones legales y administrativas cada vez mayores en todas las regiones del mundo, incluso en América Latina y el Caribe. Además se observa la emergencia de narrativas que califican a muchos defensores de derechos humanos como terroristas, enemigos del Estado, promotores de valores foráneos y opositores al desarrollo. Esos ataques a veces son realizados por las propias instituciones públicas y otras veces los realizan actores no estatales sin que el Estado actúe de forma adecuada para brindar la protección necesaria. En particular es preocupante la situación de las mujeres defensoras de los derechos humanos que se enfrentan a un nivel aún más elevado de hostilidad.

A pesar de la importancia de la cobertura periodística para asegurar la difusión de información fidedigna sobre los movimientos de protesta, así como de la rendición de cuentas tanto por parte de los manifestantes como por parte de las fuerzas del orden, se constata la frecuente adopción de medidas que restringen el acceso de los representantes de los medios de comunicación a las asambleas. También se han registrado actos de intimidación y violencia contra periodistas y otros operadores de medios de comunicación, junto con la confiscación de material periodístico sin causa legítima o debido proceso. Estas tendencias se han ido agudizando como resultado de una creciente retórica de estigmatización y deshumanización del periodismo.

4. Recomendaciones para el abordaje de la protesta social desde una perspectiva de derechos humanos y prevención de conflictos

A partir de los estándares internacionales y de los elementos de contexto articulados en las secciones precedentes, esta sección tiene por objetivo recomendar algunas posibles direcciones de reforma con vistas a fortalecer los modelos de respuesta a la protesta social desde una perspectiva centrada en los derechos humanos y la prevención de conflictos. Para ello se han clasificado las recomendaciones en tres categorías: i) recomendaciones para promover un marco normativo de gestión de la protesta social basado en los derechos humanos; ii) recomendaciones para promover modalidades de gestión de las protestas basadas en el principio de facilitación colaborativa, y iii) recomendaciones para el desarrollo de mecanismos orientados a fortalecer la capacitación y la rendición de cuentas de los actores estatales relevantes.

Antes de presentar las recomendaciones, sin embargo, es necesario destacar un punto. No hay dudas de que el manejo constructivo y responsable de las protestas es una condición necesaria para la realización de los derechos humanos y la solución de los conflictos sociales, pero al mismo tiempo es innegable que no es una condición suficiente. Por esta razón, es recomendable que las acciones dirigidas a transformar los modelos de respuesta a las protestas sociales no queden aisladas, sino que se encuadren en un marco más amplio de reforma de los sistemas de gobernanza con base en los principios de compromiso con la sociedad, inclusión y rendición de cuentas. Aunque el análisis de dicha reforma esté fuera del alcance de este documento, cabe destacar que la reforma de los sistemas de gobernanza es un componente esencial del abordaje integral de cuestiones como la participación, la representación y la calidad de la democracia, que subyacen a la gestión de las protestas.

i) Promover marcos normativos para la gestión de la protesta social sobre la base de los derechos humanos.

- Un marco normativo claro y completo, que se extienda a todos los niveles relevantes (legislación, política, reglas administrativas, protocolos internos) es clave para que todos los actores sepan claramente cuáles son sus derechos y obligaciones. Este marco normativo debería también definir la arquitectura institucional, incluso los mecanismos relevantes de coordinación y supervisión, que se aplican a la gestión de los movimientos de protesta.
- El marco normativo debe estar plenamente informado por los estándares internacionales de derechos humanos, relacionados no solo con la libertad de reunión pacífica, sino también con las libertades de opinión, expresión y asociación, así como con el derecho a la participación en la dirección de los asuntos públicos; el derecho a la integridad (que incluye los derechos a la seguridad, a no ser sometido a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, y a la vida); el derecho a la dignidad; el derecho a la privacidad, y el derecho a contar con un recurso efectivo para abordar violaciones de los derechos humanos.
- Es importante, al mismo tiempo, que el proceso para el establecimiento de ese marco normativo promueva la participación de todos los actores relevantes (entre ellos, diversos actores de la sociedad civil y representantes de grupos poblacionales históricamente marginalizados) a fin de que contribuyan a su definición.
- El marco normativo debe establecer una presunción positiva a favor de la reunión pacífica y determinar claramente que la facilitación de las reuniones, incluidas las protestas y otras expresiones de disidencia, es un objetivo clave de las fuerzas del orden en consonancia con la obligación de dichas fuerzas de proteger y promover los derechos humanos.

Recuadro 1. Entorno propicio para el ejercicio del derecho a la libertad de reunión

“Muchos Estados emplean un enfoque restrictivo, de mando y de control de la libertad de reunión pacífica. Por el contrario, los Estados deben adoptar un enfoque facilitador”.

Fuente: Naciones Unidas, Declaración conjunta sobre el derecho a la libertad de reunión pacífica y la gobernanza democrática del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre Libertad de Reunión Pacífica y Asociación, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y su Relator Especial sobre Libertad de Expresión, el Relator Especial sobre Defensores de Derechos Humanos de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP) y la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), 9 de diciembre de 2020, párrafo 2 (b).

- La libertad de reunión pacífica es un derecho, no un privilegio, y como tal no debe estar sujeto a la autorización previa de las autoridades estatales. Donde exista un sistema de notificación, su objetivo debe ser permitir que las autoridades tomen las medidas necesarias para facilitar el ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica y proteger al mismo tiempo los derechos y libertades de las demás personas, así como la seguridad pública y el orden público, de conformidad con el derecho internacional.

- Deben existir salvaguardias apropiadas para garantizar que el organismo responsable de recibir y responder a las notificaciones no actúe sobre la base de intereses políticos y sea independiente de influencias indebidas.

Recuadro 2. Regímenes de notificación

La forma en que se estructuran los regímenes de notificación puede tener un impacto muy significativo en el ejercicio de la libertad de reunión pacífica. Es importante, por lo tanto, que los sistemas de notificación no se utilicen como una herramienta para reprimir la movilización ciudadana legítima ni se conviertan en regímenes de autorización de facto. La Observación General núm. 37 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y la jurisprudencia internacional de derechos humanos brindan orientación detallada sobre cómo se debe estructurar un sistema de notificación para cumplir con los estándares de derechos humanos.

Fuente: Elaboración propia.

- La falta de notificación no convierte en sí misma en ilegal a una reunión. Por lo tanto, deben existir salvaguardias apropiadas para garantizar que el derecho a participar en reuniones pacíficas también esté protegido en caso de ausencia de notificación.
- El marco normativo debe sustentar el principio de responsabilidad individual. Como tal, debe establecer salvaguardias efectivas contra el castigo colectivo de los participantes de la reunión y aclarar que los organizadores (si bien conservan la responsabilidad de alentar una conducta pacífica y el cumplimiento de las normas pertinentes por parte de los participantes de la asamblea) no pueden per se ser considerados responsables de las acciones de otras personas. También deben establecerse garantías contra el uso de sanciones administrativas y penales injustificadas o desproporcionadas como estrategia para silenciar la disidencia.

Recuadro 3. El derecho a la libertad de reunión pacífica: principios generales

“La protección de la salud, la seguridad y el orden público no es incompatible con el ejercicio del derecho de reunión pacífica [y el desarrollo de procesos de movilización y reclamo ciudadano]. Las situaciones de crisis, incluidas las emergencias de salud pública, no deben utilizarse como pretexto para infringir los derechos y para imponer restricciones indebidas a las libertades públicas. En particular, las prohibiciones generales de las reuniones probablemente constituyan una infracción innecesaria y desproporcionada del derecho, incluso en situaciones de emergencia”.

Fuente: Naciones Unidas, Declaración conjunta sobre el derecho a la libertad de reunión pacífica y la gobernanza democrática del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre Libertad de Reunión Pacífica y Asociación, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y su Relator Especial sobre Libertad de Expresión, el Relator Especial sobre Defensores de Derechos Humanos de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP) y la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), 9 de diciembre de 2020, párrafo 1 (f).

- El marco normativo debe establecer límites claros a las restricciones que pueden imponer las autoridades en el contexto de las reuniones y contener salvaguardias efectivas contra la discrecionalidad excesiva en la interpretación de las reglas relacionadas con la gestión de las reuniones. También deben establecerse garantías efectivas contra la adopción injustificada de poderes de emergencia como respuesta a las manifestaciones.
- Sobre la base del reconocimiento de que los diversos derechos que se manifiestan en el ejercicio del derecho a la protesta aplican en línea y fuera de línea, se recomienda promover un proceso participativo de definición conceptual y elaboración normativa para identificar las medidas necesarias para respetar, proteger y promover esos derechos en la esfera digital.

Recuadro 4. Derechos humanos y gestión de las asambleas en espacios digitales

La publicación “Guide on Digitally-Mediated Assemblies and How to Monitor Them” [Guía sobre asambleas mediadas digitalmente y cómo monitorearlas], desarrollada por el Centro Europeo de Derecho sin Fines de Lucro (ECNL), proporciona una mirada sobre cómo los conceptos clave de la gestión de asambleas en un marco de derechos humanos aplican al contexto de las asambleas mediadas por tecnologías digitales.

Fuente: Elaboración propia.

- La implementación efectiva de cualquier marco normativo depende de las ideologías subyacentes. Por esta razón, es fundamental que los líderes políticos se comprometan públicamente y firmemente con una cultura de valoración y protección de la disidencia.

Recuadro 5. Comunicación gubernamental y prevención de abusos: el rol de las vocerías públicas

En muchas ocasiones la violación de los derechos de los participantes en movimientos de protesta es precedida o acompañada por declaraciones estigmatizantes realizadas por funcionarios públicos. Sin embargo, como se afirma en el informe Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el funcionariado público debe abstenerse de realizar declaraciones que criminalicen la expresión de disenso y la movilización social. Asimismo, debe asegurarse de que sus expresiones no constituyan “formas de injerencia directa o indirecta o presión lesiva en los derechos de quienes pretenden contribuir a la deliberación pública mediante la expresión y difusión de su pensamiento” (CIDH, 2010, párr. 156). En este sentido es especialmente clave el rol de las vocerías públicas en su calidad de expresión oficial de la posición de las instituciones del Estado.

Fuente: Elaboración propia con base en información consultada en Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión, OEA/Ser.L/V/II-CIDH/RELE/INF, CIDH, Organización de los Estados Americanos (OEA), 2010.

- Asimismo, es necesario promover una mayor valoración de los derechos humanos entre la ciudadanía en general, así como una cultura de paz y diálogo, a través, por ejemplo, de iniciativas de educación cívica (que podrían desarrollarse tanto en el ámbito escolar como fuera de este).ii) Promover modalidades de gestión de las protestas basadas en el principio de facilitación colaborativa.

Recuadro 6. Un ecosistema institucional para la gestión de las protestas basado en los derechos humanos

Es importante destacar que la gestión pacífica y constructiva de las protestas sociales requiere un complejo ecosistema institucional que va mucho más allá de los sectores de seguridad y justicia. En este sentido, las siguientes acciones se destacan por su relevancia:

- Fortalecer los mecanismos de coordinación entre los diferentes componentes del Poder Ejecutivo a fin de asegurar que las respuestas que se brinden a las protestas sean coherentes y se basen sistemáticamente en los derechos humanos.
- Fortalecer las instituciones nacionales de derechos humanos, especialmente con respecto a su capacidad para brindar orientación sobre la aplicación de estándares de derechos humanos relacionados con el ejercicio del derecho a la protesta.
- Reconocer el papel clave que desempeñan las autoridades locales como primera línea de respuesta a los movimientos de protesta y tomar las medidas necesarias para empoderarlas y apoyarlas en el desempeño de esta función.
- Establecer mecanismos apropiados de monitoreo de la conflictividad social (incluso a través de la utilización de sistemas de alerta temprana) y de promoción del diálogo con un enfoque de inclusión.
- Establecer mecanismos apropiados para la resolución de conflictos y la promoción del diálogo que se basen en el principio de participación inclusiva y que tengan la capacidad de incidir sobre los factores estructurales que están en la base de las protestas.
- Proteger y promover el espacio cívico para así respaldar la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil de aglutinar movimientos sociales, mediar conflictos y contribuir eficazmente a los procesos de diálogo.

Fuente: Elaboración propia.

Recuadro 7. Diez principios para la correcta gestión de las asambleas

El relator especial de las Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación elaboró “10 principios para la adecuada gestión de las reuniones” (Naciones Unidas, 2020d), una lista de verificación paso a paso para monitorear la implementación de las recomendaciones prácticas sobre la gestión de reuniones incluidas en el informe acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones que el mencionado relator elaboró junto con el relator especial de las Naciones Unidas sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias (Naciones Unidas, 2016). Esta lista de verificación puede ser útil como punto de partida para la conversación sobre las necesidades de reforma relacionadas con la gestión de las asambleas.

Fuente: Elaboración propia.



ii) Promover modalidades de gestión de las protestas basadas en el principio de facilitación colaborativa.

- Es fundamental garantizar que los protocolos de gestión de asambleas reconozcan que la forma en que la presencia y las acciones de las fuerzas del orden son percibidas y entendidas por los participantes de la asamblea tiene un impacto en la dinámica de la asamblea misma.
- Los principios de no escalada y desescalada deben incorporarse como objetivos clave de todos los aspectos de los protocolos de gestión de reuniones. Además, los protocolos de gestión de asambleas deben incluir mecanismos apropiados para promover la comunicación y el diálogo entre los asistentes a la asamblea y las fuerzas del orden.
- Es importante que los protocolos de gestión de reuniones regulen adecuadamente las prácticas de las fuerzas del orden que pueden desplegarse de manera provocativa o intimidatoria, tales como la movilización de una cantidad desproporcionada de personal de seguridad o la exhibición de armas y equipos de control de multitudes.
- Protocolo [Modelo para que los Agentes del Orden Promuevan y Protejan los Derechos Humanos en el Contexto de las Manifestaciones Pacíficas](#), elaborado por Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación. Este protocolo cuenta con un conjunto de herramientas prácticas, que se basa en la legislación, las normas y las buenas prácticas internacionales en materia de derechos humanos, para mejorar la capacidad de las instituciones encargados de hacer cumplir la ley para que cumplan su deber de promover y proteger los derechos humanos en el contexto de las protestas pacíficas.

Recuadro 8. Mecanismos para promover el diálogo entre las fuerzas de seguridad y las personas que participan de las asambleas

Contar con funcionarios debidamente capacitados para facilitar el diálogo puede constituir un mecanismo eficaz para promover un compromiso constructivo. La organización de reuniones preparatorias entre los organizadores de la asamblea y las fuerzas de seguridad para aclarar las expectativas y los protocolos también puede contribuir en gran medida a prevenir la violencia. Sin embargo, la negativa por parte de los organizadores de la asamblea a participar en dichas reuniones debe considerarse legítima y no debe usarse para difundir la suposición de que la asamblea será violenta, ni tampoco como una justificación para adoptar medidas de represalia contra los participantes de la asamblea.

Fuente: Elaboración propia.

- Deben establecerse salvaguardias apropiadas para garantizar que las facultades de arresto se ejerzan de manera consistente con los estándares internacionales de derechos humanos, incluidos los relacionados con el derecho a la privacidad, el derecho a la libertad y el derecho al debido proceso. La detención administrativa (aquella que no contempla el enjuiciamiento por un cargo penal), en particular, debe estar estrictamente regulada y se debe recurrir a ella solo en las circunstancias más excepcionales.

- Deben establecerse salvaguardias apropiadas para garantizar que no se utilice la fuerza en respuesta a las reuniones a menos que sea absolutamente necesario y que, si se aplica la fuerza, se haga de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos. Esto incluye garantizar que el uso de la fuerza se guíe por los principios de legalidad, precaución, necesidad, proporcionalidad y no discriminación.

Recuadro 9. Referencias clave sobre el uso de la fuerza

Los parámetros clave para el uso de la fuerza en la aplicación de la ley, incluida la vigilancia de las asambleas, se establecen en el “Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley” (Naciones Unidas, 1979) y los “Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley” (Naciones Unidas, 1990), dos documentos de las Naciones Unidas. Estos documentos se complementan con una guía más práctica desarrollada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), titulada Resource Book on the Use of Force and Firearms in Law Enforcement [Manual sobre el uso de la fuerza y las armas de fuego en la aplicación de la ley] (ACNUDH y UNODC, 2017), y con el documento elaborado por Amnistía Internacional, Use of Force: Guidelines for implementation of the UN basic principles on the use of force and firearms by law enforcement officials [Uso de la fuerza: directrices para la aplicación de los principios básicos de las Naciones Unidas sobre el uso de la fuerza y las armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley] (Amnistía Internacional, 2015). Con respecto a las armas menos letales, una referencia clave es el trabajo de la ACNUDH titulado Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos sobre el empleo de armas menos letales en el mantenimiento del orden (ACNUDH, 2021).

Fuente: Elaboración propia.

Recuadro 10. El principio de protección de la vida

“El principio de ‘protección de la vida’ exige que no se utilice intencionalmente la fuerza letal solo para proteger el orden público u otros intereses similares (por ejemplo, no se podrá usar solo para reprimir protestas [...] o salvaguardar otros intereses tales como una propiedad). El objetivo principal debe ser salvar una vida. En la práctica, esto significa que solo la protección de la vida puede cumplir el requisito de la proporcionalidad cuando se utiliza una fuerza letal intencionalmente, y solo la protección de la vida puede ser un objetivo legítimo para usar dicha fuerza”.

Fuente: Naciones Unidas, Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns. A/HRC/26/36, Consejo de Derechos Humanos, Asamblea General de las Naciones Unidas, 1 de abril de 2014, párrafo 72.

- Se debe promover el principio de diferenciación en la gestión de las reuniones. Por lo tanto, es esencial establecer protocolos que regulen prácticas que por sí mismas corren el riesgo de ser indiscriminadas. Esto incluye prácticas como la contención, el arresto masivo o la utilización de ciertos métodos de control de multitudes, como gases lacrimógenos y camiones hidrantes.

Recuadro 11. Las reuniones pacíficas y el espacio público

“Las reuniones son un uso tan legítimo del espacio público como las actividades comerciales o el tránsito de vehículos y peatones. Todo uso del espacio público requiere cierta medida de coordinación para proteger intereses distintos, pero hay muchas formas legítimas en que los ciudadanos pueden utilizar los espacios públicos. Debe tolerarse cierto nivel de perturbación de la vida cotidiana a causa de las concentraciones, como la perturbación del tráfico y las molestias o incluso los perjuicios para las actividades comerciales, a fin de que no se prive al derecho de su esencia”.

Fuente: Naciones Unidas, Informe Conjunto del Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación y el Relator Especial sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias acerca de la Gestión Adecuada de las Manifestaciones, A/HRC/31/66, Consejo de Derechos Humanos, Asamblea General de las Naciones Unidas, 4 de febrero de 2016, párrafo 32.

- Deben desarrollarse directrices claras sobre la dispersión de las reuniones: es preciso estipular las circunstancias que justifican la dispersión, establecer todos los pasos que deben seguirse antes de tomar una decisión (incluidos los pasos destinados a reducir la tensión) y definir quién tiene la autoridad para determinar que una reunión debe ser dispersada, que es quien será responsable por la decisión tomada.
- Las instituciones competentes deben garantizar la revisión del equipamiento empleado en la gestión de las asambleas para comprobar su cumplimiento con los estándares internacionales. Este proceso debe incluir una evaluación independiente destinada a establecer el efecto real que el equipamiento puede producir en las personas. En particular, se deben evaluar la precisión, la confiabilidad y la capacidad del equipo para minimizar el daño físico y psicológico.
- Se debe establecer una regulación adecuada de las tácticas de vigilancia para garantizar que sean compatibles con los derechos humanos. Esas tácticas comprenden, entre otras, el despliegue de tecnología digital con fines de vigilancia y la infiltración encubierta de las fuerzas de seguridad, así como la recopilación, retención y uso de información personal.
- Como regla general debe prohibirse el despliegue de fuerzas armadas en el contexto de la gestión de asambleas. Si, en circunstancias excepcionales, dicho despliegue resultara necesario, los representantes de las fuerzas armadas deben estar sujetos al control civil y deben regirse por los mismos principios y normas aplicables a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

Recuadro 12. Estándares sobre el uso de las fuerzas armadas para el control del orden público

En la sentencia Alvarado Espinoza y otros vs. México, la Corte Interamericana de Derechos Humanos establece que la participación de las fuerzas armadas en actividades de control del orden público debe ser:

“a) Extraordinaria, de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso;

b) Subordinada y complementaria, a las labores de las corporaciones civiles, sin que sus labores puedan extenderse a las facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial;

c) Regulada, mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad y de acuerdo con la respectiva capacitación en la materia, y

d) Fiscalizada, por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces”.

Fuente: Elaboración propia con base en información consultada en Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Alvarado Espinoza y Otros vs. México, Resumen Oficial Emitido por la Corte Interamericana, Sentencia de 28 de noviembre de 2018 (Fondo, Reparaciones y Costas), 2018, página 3.

- El despliegue de actores no estatales en el contexto de la gestión de asambleas, que incluye –pero no se limita a– los servicios de vigilancia y seguridad privada, debe regularse con especial énfasis en la prevención del despliegue de dichos actores como una forma de eludir las normas de derechos humanos aplicables a las fuerzas de seguridad y otros órganos del Estado.
- Se deben implementar las medidas apropiadas para garantizar que las empresas cumplan con su responsabilidad de respetar los derechos humanos en el contexto de las protestas. Esto requiere tomar las medidas necesarias para proteger las libertades de expresión y de reunión pacífica en espacios de propiedad privada que están abiertos al público y cumplen funciones similares a las de los espacios públicos (a veces denominados “espacios públicos de propiedad privada”), así como medidas para proteger a los organizadores y los participantes de asambleas ante demandas civiles iniciadas con el propósito de limitar la participación pública.

Recuadro 13. Promover el principio de no discriminación en la gestión de la protesta

Un aspecto clave de la gestión de las protestas basada en los derechos humanos es la aplicación del principio de no discriminación. Algunas medidas que pueden ser adoptadas para asegurar la realización de este principio incluyen:

- i) Incorporar los principios de no discriminación e igualdad en el diseño de los procedimientos de gestión de protestas y de capacitación de las fuerzas de seguridad, teniendo en cuenta una perspectiva de género e intercultural.
- ii) Incorporar una perspectiva de interseccionalidad en el diseño de los protocolos y las actividades de capacitación, reconociendo cómo la interacción de múltiples formas de discriminación contribuye a la profundización de dinámicas de exclusión y vulnerabilidad en el marco de la participación en movimientos de protesta.
- iii) Promover la diversidad en el reclutamiento y la progresión profesional de las fuerzas del orden para que sean más representativas de las comunidades a las que sirven y puedan tener una apreciación más completa de las diferentes perspectivas y experiencias que existen en la sociedad.
- iv) Reconocer y abordar las historias de marginación y abuso vividas por segmentos específicos de la población y su impacto en la confianza de esos grupos en los órganos del Estado, incluidas las fuerzas del orden.
- v) Reconocer cómo ciertas prácticas contribuyen a reforzar sentimientos arraigados de desconfianza y resentimiento (por ejemplo, las medidas preventivas intrusivas como “detener y registrar”, especialmente si se aplican de manera discriminatoria).
- vi) Promover estrategias de relacionamiento comunitario a largo plazo orientadas a generar confianza entre las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley y las diferentes comunidades, incluidos los segmentos de la población que históricamente han experimentado marginación y discriminación.

Fuente: Elaboración propia.

Recuadro 14. Participación de las mujeres en los movimientos de protesta

Como señalan Erica Chenoweth, Conor Seyle y Sahana Dharmapuri en el informe titulado “Women’s Participation and the Fate of Nonviolent Campaigns” [La participación de las mujeres y el destino de la lucha no violenta], hay clara evidencia de que un mayor nivel de participación de las mujeres está asociado con una menor probabilidad de violencia por parte de los manifestantes y con mayores niveles de incidencia. Sin embargo, la participación de las mujeres en movimientos de protesta ha sido clave para establecer, también, que las expresiones de violencia institucional y represión cuentan con un sesgo de género y significan un peligro especialmente alto para las mujeres y otros grupos. Diversos procesos de denuncia y litigios colectivos han servido para visibilizar el tema en la agenda pública y promover la transformación de prácticas institucionales en el sector de seguridad. En este contexto, un sólido enfoque de igualdad de género es clave para la revisión de los modelos estatales de respuesta a las protestas desde un enfoque basado en los derechos humanos.

Fuente: Elaboración propia.



iii) Mecanismos para la capacitación y la rendición de cuentas de actores estatales relevantes.

- En la capacitación que se brinda al personal de las fuerzas del orden, y en las etapas relevantes de la progresión de su carrera, se debe garantizar una clara comprensión de las responsabilidades de facilitación que dichas fuerzas tienen durante su desempeño en el contexto de protestas.
- El personal de las fuerzas del orden que participe en la gestión de protestas debe estar adecuadamente capacitado con respecto a los principios y las prácticas que cumplen con los derechos humanos (incluidas las prácticas basadas en el uso diferenciado y proporcionado de la fuerza), y deben conocer las estrategias adecuadas de comunicación y las técnicas de no escalada y desescalada.
- Es importante que la capacitación brindada a las fuerzas del orden en relación con la gestión de protestas se base en evidencia actualizada producida en campos relevantes de las ciencias sociales, como, por ejemplo, las investigaciones de la psicología social sobre dinámicas de multitudes, los estudios sobre gestión de conflictos o la teoría de la negociación.
- Es importante también que los procesos de formación de las fuerzas del orden incluyan las contribuciones de diversos representantes de organizaciones de la sociedad civil con experiencia relevante tanto en la definición de contenidos como en la entrega de capacitación.

Recuadro 15. Recomendaciones prácticas para los Estados

“Los Estados deberían proporcionar el apoyo necesario a las autoridades encargadas de gestionar las manifestaciones y someterlas a un control suficiente, en todos los niveles del gobierno. Ello comprende una capacitación suficiente y los recursos financieros y humanos necesarios”.

Fuente: Naciones Unidas, Informe Conjunto del Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación y el Relator Especial sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias acerca de la Gestión Adecuada de las Manifestaciones, A/HRC/31/66, Consejo de Derechos Humanos, Asamblea General de las Naciones Unidas, 4 de febrero de 2016, párrafo 17 (d).

- Los protocolos de gestión de protestas deben incluir medidas destinadas a garantizar el bienestar de los agentes de las fuerzas de seguridad, entre las que se incluyen las medidas dirigidas a asegurar que los agentes desplegados descansen lo suficiente.
- Se deben tomar medidas para garantizar que la legislación, las políticas y los procedimientos pertinentes sobre la gestión de las asambleas estén disponibles públicamente y sean fácilmente accesibles. Esto debería incluir los criterios con base en los cuales el organismo con autoridad para recibir las notificaciones puede imponer restricciones, los códigos de conducta que rigen la vigilancia de las asambleas, e información sobre cómo acceder a los procesos de rendición de cuentas.

Recuadro 16. Estadísticas sobre la gestión de reuniones

Las estadísticas que se podrían considerar para su inclusión en los informes públicos sobre la gestión de las reuniones son, entre otras, las siguientes: el número de reuniones que han tenido lugar durante el período contemplado en el informe; el número de reuniones prohibidas; el número de reuniones durante las cuales los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley recurrieron al uso de la fuerza; el número de asambleas dispersas, e información sobre el uso de la fuerza, incluida la información demográfica clave de las personas afectadas o lesionadas y la cantidad de personas heridas o fallecidas debido al uso de la fuerza durante las asambleas.

Fuente: Elaboración propia.

- Los protocolos de gestión de protestas deben estipular una cadena de mando clara y establecer responsabilidades bien definidas y procedimientos transparentes de registro de las decisiones tomadas en respuesta a las asambleas, como base para una rendición de cuentas efectiva.
- Es importante que se establezcan mecanismos y protocolos dirigidos a asegurar que los agentes de las fuerzas del orden desplegados en la gestión de asambleas cuenten con cámaras corporales a fin de facilitar la rendición de cuentas, teniendo en cuenta al mismo tiempo la necesidad de garantizar el derecho a la privacidad con relación a la grabación y el almacenamiento de los datos obtenidos por medio de dichas cámaras.
- La supervisión interna de las fuerzas de seguridad se puede consolidar no solo por medio del fortalecimiento de los mecanismos para garantizar que los casos específicos de abuso (incluido el uso indebido de la fuerza) se aborden de manera efectiva, sino también mediante la creación de mecanismos para la revisión exhaustiva de la práctica de gestión de asambleas con miras a identificar las áreas de fortaleza, así como cualquier deficiencia sistemática.
- También es clave garantizar una supervisión externa adecuada de las fuerzas de seguridad, lo que requiere establecer mecanismos de denuncia apropiados y proporcionar a los órganos pertinentes la independencia y la autoridad necesarias para iniciar investigaciones y ordenar reparaciones.

Recuadro 17. Orientación sobre la rendición de cuentas, la supervisión y la integridad de la policía

El Handbook on Police Accountability, Oversight and Integrity [Manual sobre rendición de cuentas, supervisión e integridad de la policía] de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) proporciona una descripción completa de los controles y equilibrios internos y externos que deben establecerse para garantizar que la policía y otros organismos encargados de hacer cumplir la ley lleven a cabo sus funciones correctamente y sean responsables si no lo hacen (UNODC, 2011). El manual incluye una hoja de ruta para impulsar una rendición de cuentas efectiva y promover la integridad, así como una descripción general de los instrumentos internacionales relevantes para la actuación policial.

Fuente: Elaboración propia.

Recuadro 18. Los mecanismos de control

“Los mecanismos de control [...] constituyen un modo democrático de gobierno de la seguridad, que debe generar la expectativa real de rendición de cuentas y atribución de responsabilidades de diverso tipo. Al generar una expectativa de [rendición de] cuentas, las herramientas de control permiten modelar la actuación de las fuerzas de seguridad a partir de estándares democráticos y compatibles con el derecho internacional de los derechos humanos”.

Fuente: Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Protesta y derechos humanos. Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Edison Lanza, Relator Especial para la Libertad de Expresión, CIDH, Organización de los Estados Americanos (OEA), 2019, párrafo 247.

- Es necesario establecer mecanismos para garantizar la vigilancia de las compras relacionadas con el control digital de las protestas, así como fiscalizar la utilización de los insumos adquiridos por contrapartes institucionales, que deben contar con las capacidades y los conocimientos adecuados.
- Las instituciones nacionales de derechos humanos y otros organismos de supervisión independientes relevantes, incluidos los organismos encargados de la prevención de la tortura, deben contar con el acceso necesario para monitorear todas las fases de una asamblea y con los poderes apropiados para promover la rendición de cuentas de las autoridades estatales en relación con los derechos humanos relevantes.
- Se deben tomar todas las medidas necesarias para promover y proteger la actividad periodística (incluida la actividad de ciudadanos influyentes sin credenciales formales de medios que en ocasiones cumplen funciones de tipo periodístico), y se debe impulsar el monitoreo de las asambleas por parte de actores independientes. También es preciso tomar medidas para proteger el derecho a grabar una protesta, lo que incluye el registro de las operaciones de las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley. Debe prohibirse la confiscación, incautación o destrucción de notas, teléfonos o equipos de grabación sin autorización judicial.

Recuadro 19. Garantizar la seguridad de los periodistas en el contexto de las asambleas

El documento “Seguridad de los periodistas que cubren protestas”, elaborado en 2020 por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) como parte de la serie Tendencias Mundiales en Libertad de Expresión y Desarrollo de los Medios, es una fuente útil de orientación sobre los pasos necesarios para garantizar la seguridad de la actividad periodística en el contexto de las asambleas. Después de revisar las tendencias clave y las principales áreas de interés, en el documento se describe una serie de pasos recomendados para ser considerados por las autoridades con base en las normas internacionales relevantes y las buenas prácticas (UNESCO, 2020).

Fuente: Elaboración propia.

- Es esencial tomar las medidas necesarias para garantizar que las personas y los grupos que sean víctimas de abusos y violaciones de sus derechos fundamentales en el ejercicio de la protesta puedan acceder de forma efectiva a la justicia. Esto supone el deber de las instituciones responsables de emprender las investigaciones necesarias con la debida diligencia y dentro de un plazo razonable.

- Para completar los procesos de rendición de cuentas es indispensable establecer mecanismos restaurativos adecuados basados en el derecho a la reparación del daño, en el caso de que se hayan producido vulneraciones de los derechos humanos en el contexto de una protesta. El pago de indemnizaciones por daño moral o patrimonial, así como el acceso a asistencia psicológica y a prestaciones médicas de salud o medicamentos, constituyen algunos ejemplos de reparación. Sin embargo, medidas como el establecimiento de comisiones de la verdad o el desarrollo de procesos reparatorios simbólicos como la realización de memoriales públicos, cuando sean relevantes, también pueden jugar un papel importante.

Recuadro 20. Principios básicos sobre el derecho a la reparación

En 2005 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó por consenso los “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones”. Estos principios proporcionan una orientación detallada sobre la implementación del derecho a la reparación y se dirigen en cuanto tales a los representantes del Poder Ejecutivo, en particular al funcionariado responsable de hacer cumplir la ley, y a las fuerzas militares y de seguridad, los órganos legislativos, el Poder Judicial, las víctimas y sus representantes, los defensores y abogados de derechos humanos, los medios de comunicación y el público en general (Naciones Unidas, 2006).

Fuente: Elaboración propia.

5. Conclusiones

La resiliencia de las sociedades democráticas requiere el respeto de los derechos fundamentales como el derecho a la libertad de expresión y el derecho a la libertad de reunión pacífica, que se manifiestan en la protesta social no violenta. Sin embargo, en un contexto caracterizado por la reagudización de varias dinámicas de conflictividad social, en la última década se han observado en la región respuestas altamente problemáticas frente a los movimientos de protesta. Esas respuestas han tenido consecuencias negativas muy significativas no solo en lo que respecta a la protección de las libertades fundamentales, sino también en lo que refiere a la resolución pacífica de los conflictos.

El objetivo de esta nota ha sido el de brindar a todos los actores involucrados directamente e indirectamente en la gestión de los movimientos de protesta una serie de recomendaciones dirigidas a fortalecer modelos de respuesta estatal a la protesta basados en las normas establecidas por el derecho internacional y en los compromisos que los Estados de América Latina y el Caribe han asumido por medio de la ratificación de diversos instrumentos internacionales de derechos humanos. A través de las recomendaciones ofrecidas en este documento se espera contribuir al desarrollo de nuevos modelos de gestión de la movilización social, que se funden en el reconocimiento de la protesta como mecanismo legítimo para la expresión de demandas ciudadanas y en la consolidación de mecanismos horizontales de rendición de cuentas.

Bibliografía

- Access Now.** 2020. "Defending Peaceful Assembly and Association in the Digital Age: Takedowns, shutdowns, and surveillance". Julio. www.accessnow.org/wp-content/uploads/2020/07/Defending-Peaceful-Assembly-Association-Digital-Age.pdf.
- ACNUDH** (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos). 2021. Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos sobre el empleo de armas menos letales en el mantenimiento del orden. www.ohchr.org/es/publications/united-nations-human-rights-guidance-less-lethal-weapons-law-enforcement.
- ACNUDH y UNODC** (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito). 2017. Resource Book on the Use of Force and Firearms in Law Enforcement. www.ohchr.org/en/publications/policy-and-methodological-publications/resource-book-use-force-and-firearms-law.
- Amnistía Internacional.** 2015. Use of Force: Guidelines for implementation of the UN Basic principles on the use of force and firearms by law enforcement officials. policehumanrightsresources.org/use-of-force-guidelines-for-implementation-of-the-un-basic-principles-on-the-use-of-force-and-firearms-by-law-enforcement-officials.
- Article 19.** 2016. The Right to Protest: Principles on the protection of human rights in protests. www.article19.org/data/files/medialibrary/38581/Right_to_protest_principles_final.pdf.
- Calderón Gutiérrez, F.** 2017. La construcción social de los derechos y la cuestión del desarrollo. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20170601025832/La_construccion_social_de_los_derechos_y_la_cuestion_social_del_desarrollo.pdf.
- CELS** (Centro de Estudios Legales y Sociales). 2016. Latin American State Responses to Social Protest. www.cels.org.ar/protestasocial_AL/en.html.
- Chenoweth, E.** 2020. "The future of nonviolent resistance". Journal of Democracy, 31(3): 69-84. www.journalofdemocracy.org/articles/the-future-of-nonviolent-resistance-2.
- Chenoweth, E., C. Seyle, y S. Dharmapuri.** 2019. "Women's Participation and the Fate of Nonviolent Campaigns: a report on the Women in Resistance (WiRe) data set".
- CIDH** (Comisión Interamericana de Derechos Humanos). 1949. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Novena Conferencia Internacional Americana. CIDH, Organización de los Estados Americanos (OEA). www.oas.org/es/cidh/mandato/basicos/declaracion.asp.
- CIDH** (Comisión Interamericana de Derechos Humanos). 2010. Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión. OEA/Ser.L/V/II-CIDH/RELE/INF. CIDH, Organización de los Estados Americanos (OEA). www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/MARCO%20JURIDICO%20INTERAMERICANO%20DEL%20DERECHO%20A%20LA%20LIBERTAD%20DE%20EXPRESION%20ESP%20FINAL%20portada.doc.pdf.
- CIDH** (Comisión Interamericana de Derechos Humanos). 2019. Protesta y derechos humanos. Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Edison Lanza, Relator Especial para la Libertad de Expresión. CIDH, Organización de los Estados Americanos (OEA). www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/ProtestayDerechosHumanos.pdf.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos.** 2018. Caso Alvarado Espinoza y Otros vs. México. Resumen Oficial Emitido por la Corte Interamericana. Sentencia de 28 de noviembre de 2018 (Fondo, Reparaciones y Costas). www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_370_esp.pdf.

ECNL (Centro Europeo de Derecho sin Fines de Lucro). 2022. “Guide on Digitally-Mediated Assemblies and How to Monitor Them”. ecnl.org/handbook/guide-digitally-mediated-assemblies-and-how-monitor-them.

Espacio Público e Ipsos. 2021. “Chilenas y chilenos hoy. Desafiando los prejuicios, complejizando la discusión. Encuesta Espacio Público-Ipsos 2021”. Diciembre. espaciopublico.cl/nuestro_trabajo/encuesta-espacio-publico-ipsos-2021-chilenas-y-chilenos-hoy.

Geneva Academy (Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights). 2014. Facilitating peaceful protests. Enero. www.geneva-academy.ch/joomlatools-files/docman-files/Facilitating%20Peaceful%20Protests%20.pdf.

GODIAC Project (Good Practice for Dialogue and Communication as Strategic Principles for Policing Political Manifestations in Europe (GODIAC) Project). 2013. Recommendations for Policing Political Manifestations in Europe.

INCLO (Red Internacional de Organizaciones por los Derechos Civiles). 2019. “Spying on Dissent: Surveillance technologies and protest”. Junio. www.inclo.net/pdf/spying-on-dissent-Report_EN.pdf.

López-Calva, L. F. 2022. “Hirschman en los trópicos: tensiones sociales, COVID-19 y malestar social en América Latina y el Caribe”. 9 de marzo. www.undp.org/es/latin-america/blog/graph-for-thought/hirschman-en-los-tr%C3%B3picos-tensiones-sociales-covid-19-y-malestar-social-en-am%C3%A9rica-latina-y-el-caribe.

Maguire, E. R. 2015. “New directions in protest policing”. Saint Louis University Public Law Review, 35(1). scholarship.law.slu.edu/plr/vol35/iss1/6.

Naciones Unidas. 1948. Declaración Universal de Derechos Humanos. Resolución 217 A (III) de la Asamblea General de las Naciones Unidas. 10 de diciembre. www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights.

Naciones Unidas. 1966. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General de las Naciones Unidas. 16 de diciembre. www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights.

Naciones Unidas. 1979. Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley. 17 de diciembre. www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/code-conduct-law-enforcement-officials.

Naciones Unidas. 1984. Principios de Siracusa sobre las disposiciones de limitación y derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. E/CN.4/1985/4. Comisión de Derechos Humanos, Naciones Unidas. 28 de septiembre.

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. 7 de septiembre. www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-use-force-and-firearms-law-enforcement.

Naciones Unidas. 2006. Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law. A/RES/60/147. 21 de marzo. www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-and-guidelines-right-remedy-and-reparation.

Naciones Unidas. 2014. Informe del Relator Especial sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, Christof Heyns. A/HRC/26/36. Consejo de Derechos Humanos, Asamblea General de las Naciones Unidas. 1 de abril. www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9615.pdf.

Naciones Unidas. 2016. Informe Conjunto del Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación y el Relator Especial sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias acerca de la Gestión Adecuada de las Manifestaciones. A/HRC/31/66. Consejo de Derechos Humanos, Asamblea General de las Naciones Unidas. 4 de febrero. www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10365.pdf.

Naciones Unidas. 2020a. “La aspiración más elevada. Llamamiento a la acción en favor de los derechos humanos”. www.un.org/en/content/action-for-human-rights/assets/pdf/The_Highest_Aspiration_A_Call_To_Action_For_Human_Right_SPA.pdf.

Naciones Unidas. 2020b. Observación general núm. 37 (2020), relativa al derecho de reunión pacífica (artículo 21). CCPR/C/GC/37. Comité de Derechos Humanos, Naciones Unidas. 17 de septiembre. www.ohchr.org/es/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no-37-article-21-right-peaceful.

Naciones Unidas. 2020c. “United Nations Guidance Note. Protection and Promotion of Civic Space”. Septiembre. www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/CivicSpace/UN_Guidance_Note.pdf.

Naciones Unidas. 2020d. “10 principios para la adecuada gestión de las reuniones. Lista de cotejo para su aplicación”. Informe del Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación. www.hchr.org.co/publicaciones/10-principios-para-la-adecuada-gestion-de-las-reuniones.

Naciones Unidas. 2020e. Declaración Conjunta sobre el Derecho a la Libertad de Reunión Pacífica y la Gobernanza Democrática del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre Libertad de Reunión Pacífica y Asociación, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y su Relator Especial sobre Libertad de Expresión, el Relator Especial sobre Defensores de Derechos Humanos de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP) y la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). 9 de diciembre. www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/FAssociation/joint-declaration-democratic-governance/declaration-sp.pdf.

OEА (Organización de los Estados Americanos). 1969. Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José). 22 de noviembre. www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf.

PNUD e IDEA Internacional (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral). 2022. “Gobernanza, democracia y desarrollo en América Latina y el Caribe”. www.undp.org/es/latin-america/publicaciones/gobernanza-democracia-y-desarrollo-en-america-latina-y-el-caribe.

Reicher, S., C. Stott, J. Drury, O. M. J. Adang, P. Cronin, y A. Livingstone. 2007. “Knowledge-based public order policing: Principles and practice”. Policing: A Journal of Policy and Practice, 1(4): 403-415.

Stirling Haig, C., K. Schmidt, y S. Brannen. 2020. “The age of mass protests. Understanding an escalating global trend”. Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales (CSIS). 2 de marzo. www.csis.org/analysis/age-mass-protests-understanding-escalating-global-trend.

Tufekci, Z. 2017. Twitter and Tear Gas: The power and fragility of networked protest. Yale University Press.

UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura). 2020. “Seguridad de los periodistas que cubren protestas”. Serie Tendencias Mundiales en Libertad de Expresión y Desarrollo de los Medios. unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000374206_spa.

University of Chicago Law School-Global Human Rights Clinic e International Network of Civil Liberties Organizations. 2019. Defending Dissent: Towards State practices that protect and promote the right to protest. International Human Rights Clinic. chicagounbound.uchicago.edu/ihrac/4.

UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito). 2011. Handbook on Police Accountability, Oversight and Integrity. www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Handbook_on_police_Accountability_Oversight_and_Integrity.pdf.

[PNUD LAC C19 PDS N°. 1](#)

Un marco conceptual para analizar el impacto económico del COVID-19 y sus repercusiones en las políticas
Constantino Hevia y Andy Neumeyer

[PNUD LAC C19 PDS N°. 2](#)

Sugerencias para la Emergencia
Santiago Levy

[PNUD LAC C19 PDS N°. 3](#)

El impacto económico del COVID-19 en Venezuela: la urgencia del financiamiento externo
Daniel Barráez y Ana María Chirinos-Leañez

[PNUD LAC C19 PDS N°. 4](#)

Impacto socioeconómico del COVID-19 y opciones de política en Honduras
Andrés Ham

[PNUD LAC C19 PDS N°. 5](#)

COVID-19 y el shock externo: Impactos económicos y opciones de política en el Perú
Miguel Jaramillo y Hugo Ñopo

[PNUD LAC C19 PDS N°. 6](#)

Impacto Social y Económico de la COVID-19 y opciones de políticas en Argentina
María Laura Alzúa y Paula Gosis

[PNUD LAC C19 PDS N°. 7](#)

La cooperación financiera internacional frente a la crisis económica latinoamericana
José Antonio Ocampo

[PNUD LAC C19 PDS N°. 8](#)

COVID-19 y la protección social de las personas pobres y los grupos vulnerables en América Latina: un marco conceptual
Nora Lustig y Mariano Tommasi

[PNUD LAC C19 PDS N°. 9](#)

Impacto social y económico de COVID-19 y opciones de políticas públicas en Jamaica
Manuel Mera

[PNUD LAC C19 PDS N°. 10](#)

Impacto Social y Económico de la COVID-19 y opciones de políticas en Uruguay
Alfonso Capurro, Germán Deagosto, Federico Ferro, Sebastián Ithurralde y Gabriel Oddone

[PNUD LAC C19 PDS N°. 11](#)

El coronavirus en Colombia: vulnerabilidad y opciones de política
Andrés Álvarez, Diana León, María Medellín, Andrés Zambrano y Hernando Zuleta

[PNUD LAC C19 PDS N°. 12](#)

COVID-19 y vulnerabilidad: una mirada desde la pobreza multidimensional en El Salvador
Rodrigo Barraza, Rafael Barrientos, Xenia Díaz, Rafael Pleitez y Víctor Tablas

[PNUD LAC C19 PDS N°. 13](#)

Desafíos de desarrollo ante la COVID-19 en México. Panorama socioeconómico
Oficina del PNUD en México

[PNUD LAC C19 PDS N°. 14 A](#)

Lecciones del COVID-19 para una agenda de sostenibilidad en América Latina & Caribe
Diana Carolina León y Juan Camilo Cárdenas

[PNUD LAC C19 PDS N°. 14 B](#)

Latinoamérica y el Caribe: Riqueza natural y degradación ambiental en siglo XXI
Diana Carolina León y Juan Camilo Cárdenas

[PNUD LAC C19 PDS N°. 15](#)

Impacto económico y social del COVID-19 y opciones de política en la República Dominicana
Sócrates Barinas y Mariana Viollaz

[PNUD LAC C19 PDS N°. 16](#)

Nota técnica de Las Bahamas: Impacto del COVID-19 y opciones de políticas públicas
Manuel Mera

[PNUD LAC C19 PDS N°. 17](#)

Impulsando la recuperación socioeconómica en Paraguay – Estrategias de reactivación frente al COVID-19
Oficina del PNUD en Paraguay

[PNUD LAC C19 PDS N°. 18](#)

El Coronavirus y los retos para el trabajo de las mujeres en América Latina
Diana Gutiérrez, Guillermina Martín, Hugo Ñopo

[PNUD LAC C19 PDS N°. 19](#)

Desafíos de la pandemia de COVID-19 en la salud de la mujer, de la niñez y de la adolescencia en América Latina y el Caribe
Arachu Castro

[PNUD LAC C19 PDS N°. 20](#)

COVID-19 y educación primaria y secundaria: repercusiones de la crisis e implicaciones de política pública para América Latina y el Caribe
Sandra García Jaramillo

[PNUD LAC C19 PDS N°. 21](#)

Planeando una recuperación sostenible para la pospandemia en América Latina y el Caribe
Mauricio Cárdenas and Juan José Guzmán Ayala

[PNUD LAC C19 PDS N°. 22](#)

COVID-19 en Bolivia: En la senda de la recuperación del desarrollo
Oficina de PNUD Bolivia

[PNUD LAC C19 PDS N°. 23](#)

¿Necesitamos repensar la política de deuda en Latinoamérica?
Federico Sturzenegger

[PNUD LAC C19 PDS N°. 24](#)

Respuestas para enfrentar la pandemia en América Latina y el Caribe: el uso de programas de transferencias monetarias y de sistemas de información de protección social
Guillermo M. Cejudo, Cynthia L. Michel y Pablo de los Cobos

[PNUD LAC C19 PDS N°. 25](#)

Los impactos del COVID-19 en la autonomía económica de las mujeres en América Latina y el Caribe
Paola Bergallo, Marcelo Mangini, Mariela Magnelli y Sabina Bercovich

[PNUD LAC C19 PDS N°. 26](#)

El cementerio invisible del COVID-19: pérdidas intergeneracionales para la niñez y adolescencia más pobre y medidas para abordar una pandemia de desarrollo humano
Orazio Attanasio y Ranjita Rajan

[PNUD LAC C19 PDS N°. 27](#)

A resposta da proteção social à COVID-19 no Brasil
André Portela Souza, Lycia Lima, Camila Magalhaes, Gabriel Marcondes, Giovanna Chaves, Juliana Camargo, Luciano Máximo (FGV EESP Clear)

[PNUD LAC PDS N°. 28](#)

El sistema tributario colombiano: diagnóstico y propuestas de reforma
Leopoldo Fergusson y Marc Hofstetter

[PNUD LAC PDS N°. 29](#)

Las repercusiones económicas de la guerra en Ucrania sobre América Latina y el Caribe
Mauricio Cárdenas y Alejandra Hernández

[PNUD LAC PDS N°. 30](#)

La complejidad del fenómeno migratorio en México y sus desafíos
Elena Sánchez-Montijano y Roberto Zedillo Ortega

[PNUD LAC PDS N°. 31](#)

La migración en la República Dominicana: contexto, retos y oportunidades
Daniel Morales y Catherine Rodríguez

[PNUD LAC PDS N°. 32](#)

Situación migratoria en Chile: tendencias y respuestas de política en el período 2000-2021
Carolina Stefoni y Dante Contreras

[PNUD LAC PDS N°. 33](#)

Migración y política migratoria en el Ecuador en el período 2000-2021
Gioconda Herrera

[PNUD LAC PDS N°. 34](#)

Migración en Colombia y respuestas de política pública
Sebastián Bitar

[PNUD LAC PDS N°. 35](#)

Migración reciente hacia el Perú: situación, respuestas de política y oportunidades
María Cecilia Dedios y Felipe Ruiz

[PNUD LAC PDS N°. 36](#)

Las migraciones en Costa Rica: desarrollo de políticas migratorias recientes para su atención
Laura Sólis y Jason Hernández

[PNUD LAC PDS N°. 37](#)

Migración en Trinidad y Tobago: tendencias y políticas actuales
Elizabeth Thomas-Hope

[PNUD LAC PDS N°. 38](#)

Migración en Barbados: ¿Qué sabemos?
Natalie Dietrich Jones

[PNUD LAC PDS N°. 39](#)

Impactos en Panamá del conflicto Rusia-Ucrania
Pablo Sanguinetti

[PNUD LAC PDS N°. 40](#)

Los desafíos de la mitigación del cambio climático en América Latina y el Caribe: algunas propuestas de acción
Mauricio Cárdenas y Sebastián Orozco

[PNUD LAC PDS N°. 41](#)

Análisis del sistema tributario y propuesta de reforma para financiar el sistema de seguridad social: el caso paraguayo
Agustina Carvallo, Carlos Charotti, Carlos Fernández y Felipe González

[PNUD LAC PDS N°. 42](#)

Un sistema de protección social universal en el centro de un nuevo pacto fiscal en América Latina y el Caribe
Resumen por Santiago Rodríguez y Almudena Fernández

[PNUD LAC PDS N°. 43](#)

Sistema tributário Brasileiro: Diagnóstico e alternativas de reformas
Rodrigo Orair

[PNUD LAC PDS N°. 44](#)

El sistema tributario en la República Dominicana
Mariana Viollaz

[PNUD LAC PDS N°. 45](#)

Impuestos en el Ecuador: sistema tributario y opciones para elevar los ingresos permanentes del fisco
José Hidalgo Pallares

[PNUD LAC PDS N°. 46](#)

Tax reform for fiscal sustainability and social development in Jamaica
Manuel Mera y Federico Ortega

[PNUD LAC PDS N°. 47](#)

Análisis del sistema tributario chileno
Ricardo Guerrero, Jorge Atria, Michel Jorratt e Iván Ramírez

[PNUD LAC PDS N°. 48](#)

Avances y obstáculos en el sistema de pensiones en Chile (1980-2023)
Osvaldo Larrañaga

[PNUD LAC PDS N°. 49](#)

Protestas, derechos humanos y prevención de conflictos
Propuestas para repensar los modelos de respuesta estatal a la movilización social
Emanuele Sapienza, Gloria Manzotti y Luqman Patel



www.undp.org/es/latin-america



twitter.com/PNUDLAC



www.facebook.com/pnudlac



www.instagram.com/pnudlac



www.linkedin.com/company/pnudlac



www.youtube.com/PNUDLAC

Agradecemos el apoyo de la Cooperación Española.

