

¿Es legítima la criminalización de la protesta social?

Derecho Penal y libertad de expresión
en América Latina

Eduardo Bertoni
COMPILADOR

Facultad de Derecho
Centro de Estudios en Libertad de
Expresión y Acceso a la Información



Este libro se publica gracias al apoyo financiero de la
Fundación Open Society Institute.

© 2010 Universidad de Palermo - UP

Mario Bravo 1050
(C1175ABT) Ciudad de Buenos Aires I Argentina
Tel.: (54 11) 5199-4500 I Fax: (54 11) 4963-1560
cele@palermo.edu I www.palermo.edu/cele

Impreso en agosto de 2010 en
VOROS S.A. Bucearelli 1160.
Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Hecho el depósito de ley 11.723

Libro de edición argentina

Es legítima la criminalización de la protesta social? :
derecho penal y libertad de expresión en América Latina /
compilado por Eduardo Andrés Bertoni. - 1a ed. - Buenos
Aires :

Universidad de Palermo - UP, 2010.
288 p. ; 24x17 cm.

ISBN 978-987-1716-13-5

1. Derecho Penal. I. Bertoni, Eduardo Andrés, comp.
CDD 345

Fecha de catalogación: 11/08/2010

Índice

Introducción	
Eduardo Bertoni	I
ARGENTINA	
E. Raúl Zaffaroni	
<i>Derecho penal y protesta social</i>	1
BOLIVIA	
Eduardo Rodríguez Veltzé y Farit L. Rojas Tudela	
<i>Criminalización y derecho a la protesta</i>	17
COLOMBIA	
Rodrigo Uprimny y Luz María Sánchez Duque	
<i>Derecho penal y protesta social</i>	47
CHILE	
Francisco Cox	
<i>Criminalización de la protesta social: “No tiene derecho a reunirse donde le plazca”</i>	75
ECUADOR	
Daniela Salazar Marín	
<i>El derecho a la protesta social en Ecuador. La criminalización de los manifestantes persiste pese a las amnistías</i>	101
MÉXICO	
Miguel Rábago Dorbecker	
<i>La criminalización de la protesta social como forma de restricción de la libertad de expresión en México: movimientos sociales en el centro de la llamada “lucha contra la delincuencia organizada”</i>	145
NICARAGUA	
Dayra Karina Valle Orozco	
<i>Criminalización de la protesta social en Nicaragua como forma de restricción de la libertad de expresión</i>	163

PERÚ

Ronald Gamarra Herrera

<i>Libertad de expresión y criminalización de la protesta social</i>	183
--	-----

VENEZUELA

Carlos Ayala Corao

<i>La criminalización de la protesta en Venezuela</i>	209
---	-----

INFORME I

Relatoría Especial para la Libertad de Expresión	235
--	-----

INFORME II

Centro de Estudios Legales y Sociales	261
---	-----

Sobre las autoras y los autores	277
---	-----

INFORME I

Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*

Las manifestaciones públicas como ejercicio de la libertad de expresión y la libertad de reunión**

I. Introducción: propósito y contenido del Informe

Los sectores más empobrecidos de nuestro hemisferio confrontan políticas y acciones discriminatorias, su acceso a la información sobre la planificación y ejecución de medidas que afectan sus vidas diarias es incipiente y en general los canales tradicionales de participación para hacer públicas sus denuncias se ven muchas veces cercenados. Ante este escenario, en muchos países del hemisferio, la protesta y la movilización social se han constituido como herramienta de petición a la autoridad pública y también como canal de denuncias públicas sobre abusos o violaciones a los derechos humanos¹.

La Relatoría señala que, a pesar de la importancia otorgada tanto a la libertad de expresión como a la libertad de reunión pacífica para el funcionamiento de una sociedad democrática², esto no las transforma en derechos

* Este informe se publicó originalmente en el Informe Anual de la relatoría Especial para la Libertad de Expresión correspondiente al año 2005 (ver OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 7, 27 febrero 2006, original: español). El Relator Especial al momento de su elaboración y publicación era Eduardo Bertoni, compilador de este libro.

** La elaboración de este capítulo fue posible gracias a la investigación y redacción preliminar realizada por Mariela Aisenstein, abogada de la Universidad Torcuato Di Tella, Argentina. Ella fue pasante en la Relatoría durante el año 2005. La Oficina agradece su contribución.

¹ CIDH, *Informe Anual 2002*, cap. IV, vol. III “Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión”, OEA/Ser. L/V/II. 117, Doc. 5 rev. 1, párr. 29.

² La importancia de la libertad de expresión para el funcionamiento de una sociedad democrática ha sido expresada en diversas ocasiones en el Sistema Universal (Naciones Unidas) de protección de los Derechos Humanos, el Sistema Europeo de protección de los Derechos Humanos, el Sistema Africano de protección de los Derechos Humanos y el Sistema Interamericano de protección de los Derechos Humanos.

La Corte Europea de Derechos Humanos ha manifestado: “La libertad de expresión constituye uno de los pilares esenciales de una sociedad democrática y una condición fundamental para su progreso y para el desarrollo personal de cada individuo. Dicho derecho no solo debe garantizarse en lo que respecta a la difusión de información o ideas que son recíprocamente favorables o consideradas como inofensivas o indiferentes, sino también en lo que toca a las que ofenden, resultan ingratas o perturban al Estado o a cualquier sector de la población. Tales son las demandas del pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura, sin las cuales no existe una sociedad democrática. (...) Esto significa que (...) toda formalidad, condición, restricción o sanción impuesta en la materia deber ser proporcionada al fin legítimo que se persigue”. Véase Corte EDH, caso “Scharsach y Noticias Verlagsgesellschaft c. Austria”, Sentencia del 13/11/2003, Informe de Sentencias y Decisiones 2003-XI, párr. 29; Corte EDH, caso “Perna c. Italia (GC)”, Sentencia del 6/5/2003, Informe de Sentencias y Decisiones 2003-V, párr. 39; Corte EDH, caso “Dichand y otros c. Austria”, Sentencia del 26/2/2002, disponible en www.echr.coe.int, párr. 37; Corte EDH, caso “Lehideux e Isorni c. Francia”, Sentencia del 23/9/1998, Informes 1998-VII, párr. 55; Corte EDH, caso “Otto-Preminger-Institut c. Austria”, Sentencia del 20/9/1994, Serie A, N° 295-A, párr. 49; Corte EDH, caso “Castells c. España”, Sen-

absolutos³. En efecto, los instrumentos de protección de los derechos humanos establecen limitaciones a ambos derechos. Dichas limitaciones deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar el respeto a los derechos de los demás o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral pública.

Hasta la fecha, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte Interamericana) no ha dictado ninguna sentencia en un caso individual en la que se ha pronunciado acerca de si las limitaciones a las manifestaciones públicas respetan los estándares de protección de la libertad de expresión y de la libertad de reunión establecidos por el Sistema Interamericano. En virtud de esto, desde la Relatoría haremos una descripción de la jurisprudencia de otros sistemas relativa a las manifestaciones públicas y a sus posibles limitaciones de modo de hacer un aporte para la interpretación de las manifestaciones públicas como ejercicio de la libertad de expresión y de la libertad de reunión en el marco del Sistema Interamericano.

Asimismo, para este mismo propósito, la Relatoría ha incluido en este capítulo decisiones de tribunales locales que en forma expresa o implícita tienen en cuenta las normas internacionales de protección de la libertad de expresión y de la libertad de reunión al establecer regulaciones a las manifestaciones públicas.

II. Las manifestaciones públicas como ejercicio de la libertad de expresión y la libertad de reunión

El intercambio de ideas y reivindicaciones sociales como forma de expresión, supone el ejercicio de derechos conexos, tales como el derecho de los ciudadanos a reunirse y manifestar, y el derecho al libre flujo de opiniones e información⁴. Ambos derechos, contemplados en los artículos 19 y 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), en los artículos 10 y 11 de la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (en adelante la Convención Europea), en los artículos 9 y

tencia del 23/4/1992, Serie A, N° 236, párr. 42; Corte EDH, caso “Oberschlick c. Austria”, Sentencia del 23/5/1991, Serie A, N° 204, párr. 57; Corte EDH, caso “Müller y otros c. Suiza”, Sentencia del 24/5/1988, Serie A, N° 133, párr. 33; Corte EDH, caso “Lingens c. Austria”, Sentencia del 8/7/1986, Serie A, N° 103, párr. 41; Corte EDH, caso “Barthold c. Alemania”, Sentencia del 25/3/1985, Serie A, N° 90, párr. 58; Corte EDH, caso “El Sunday Times c. Estados Unidos”, Sentencia del 29/3/1979, Serie A, N° 30, párr. 65; y Corte EDH, caso “Handyside c. Reino Unido”, Sentencia del 7/12/1976, Serie A, N° 24, párr. 49.

Por su lado, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas se ha pronunciado en igual sentido. Véase Comité DH, caso “Aduayom y otros c. Togo”, dictamen de 12/7/1996, Comunicación N° 422/1990: Togo 19/8/1996. CCPR/C/57/D/422/1990 (jurisprudencia), párr. 7.4, disponible en www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf.

Asimismo, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos se ha expresado de la misma manera. Véase CADHP, caso “Agenda de Derechos de los Medios de Comunicación y Proyecto de Derechos Constitucionales c. Nigeria”, Comunicación N° 105/93, 128/94, 130/94 y 152/96, decisión del 31/10/1998, párr. 54.

³ CIDH, Capítulo IV, Informe Anual 2002, Vol. III “Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión”, OEA/Ser. L/V/II. 117, Doc. 5 rev. 1, párr. 31.

⁴ Ídem, párr. 30.

11 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (en adelante Carta Africana) y en los artículos 13 y 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante Convención Americana), se constituyen como elementos vitales para el buen funcionamiento del sistema democrático inclusive de todos los sectores de la sociedad.

De acuerdo con la Corte Europea de Derechos Humanos (en adelante la Corte Europea) la expresión de opiniones constituye uno de los objetivos del derecho de reunión pacífica. En este sentido, el derecho a manifestarse está protegido tanto por el derecho a la libertad de expresión como por el derecho a la libertad de reunión⁵.

Al respecto la Corte Interamericana ha manifestado: “La libertad de expresión se inserta en el orden público primario y radical de la democracia, que no es concebible sin el debate libre y sin que la disidencia tenga pleno derecho de manifestarse”⁶.

Por su parte, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (en adelante la Comisión Africana) ha señalado que existe una relación estrecha entre los derechos expresados en los artículos 9 (derecho de libertad de expresión), 10 (derecho de asociación) y 11 (derecho de reunión) y que implícitamente se viola el derecho de libertad de expresión cuando se ha violado el derecho de asociación y el derecho de reunión⁷.

III. Las manifestaciones públicas en el marco de las Naciones Unidas

III. A. Instrumentos de protección

El derecho a manifestarse públicamente está consagrado en diversos instrumentos internacionales. Como mencionamos anteriormente, el derecho a manifestarse está protegido tanto por el derecho a la libertad de expresión como por el derecho a la libertad de reunión⁸.

⁵ Véase por ejemplo Corte EDH, caso “Vogt c. Alemania”, Sentencia del 26/9/1995, Serie A, N° 323, párr. 64; Corte EDH, caso “Rekvényi c. Hungría”, Sentencia del 20/5/1999, Informe de Sentencias y Decisiones 1999-III, párr. 58; Corte EDH, caso “Young, James y Webster c. Inglaterra”, Sentencia del 13/8/1981, Serie A, N° 44, párr. 57; Corte EDH, caso “Refah Partisi (Partido de la Prosperidad) y otros c. Turquía”, Sentencia del 31/7/2001, párr. 44, disponible en www.echr.coe.int; Corte EDH, caso “Partido Unido Comunista Turco y otros c. Turquía”, Sentencia del 30/1/1998, Informe 1998-I, párr. 42. Véase también Corte Suprema de Zambia, caso “Christine Mulundika y otros 7 c. The People”, Sentencia del 7/2/1996, 2 LCR 175 (en donde la Corte expresó que el derecho a organizarse y a participar en una reunión pública es inherente al derecho de expresar y recibir ideas e informaciones sin interferencias y a comunicar ideas e información sin interferencias).

⁶ Véase Corte IDH, *Colegiación Obligatoria de Periodistas*, Opinión Consultiva OC 5/85, Serie A, N° 5, del 13/11/1985, párr. 69.

⁷ Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP), caso “International Pen, Constitutional Rights Project, Interights on behalf of Ken Saro-Wiwa Jr. and Civil Liberties Organization c. Nigeria”, decisión del 31/10/1998, disponible en www.achpr.org, Informe Anual N° 12, AHG/215 (XXXV), Comunicaciones N° 137/94, 139/94, 154/96 y 161/97.

⁸ Véase por ejemplo Corte EDH, caso “Vogt c. Alemania”, Sentencia del 26/9/1995, Serie A, N° 323, párr. 64; Corte EDH, caso “Rekvényi c. Hungría”, Sentencia del 20/5/1999, Informe de

En cuanto al derecho a la libertad de expresión, éste goza de una amplia protección. La Declaración Universal de los Derechos del Hombre (en adelante la DUDH), aprobada el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, establece en su artículo 19: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de 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”⁹.

Por otro lado, el artículo 19 del PIDCP, que se abrió a la firma, ratificación y adhesión el 16 de diciembre de 1966 y entró en vigencia el 23 de marzo de 1976, reza:

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.
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.
3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:
 - a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;
 - b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas¹⁰.

En cuanto al derecho a la libertad de reunión, este derecho también goza de una amplia protección. El artículo 20 de la DUDH señala que “1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas”¹¹.

Por otro lado, el artículo 21 del PIDCP dispone: “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”¹².

Sentencias y Decisiones 1999-III, párr. 58; Corte EDH, caso “Young, James y Webster c. Inglaterra”, Sentencia del 13/8/1981, Serie A, N° 44, párr. 57; Corte EDH, caso “Refah Partisi (Partido de la Prosperidad) y otros c. Turquía”, Sentencia del 31/7/2001, párr. 44, disponible en www.echr.coe.int; Corte EDH, caso “Partido Unido Comunista Turco y otros c. Turquía”, Sentencia del 30/1/1998, Informe 1998-I, párr. 42. En todos estos casos la Corte EDH estableció que la expresión de opiniones constituye uno de los objetivos del derecho de reunión.

⁹ Art. 19, Declaración Universal de los Derechos del Hombre, disponible en www.un.org.

¹⁰ Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, AG Res. 2200^a (XXI), 21 ONU GAOR/Sup. N° 16, ONU Doc. A/6316 (1966), 999 UNTS 171, art. 19.

¹¹ Declaración Universal de los Derechos del Hombre, disponible en www.un.org, art. 20.

¹² Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, AG Res. 2200^a (XXI), 21 ONU GAOR/Sup. N° 16, ONU Doc. A/6316 (1966), 999 UNTS 171, art. 21.

III. B. Jurisprudencia

El Comité de Derechos Humanos ha sostenido que se pueden imponer restricciones a las manifestaciones públicas siempre que tengan como objetivo proteger alguno de los intereses enumerados en los artículos 19 (derecho a la libertad de expresión) y 21 (derecho a la libertad de reunión) del PIDCP.

III. B. 1. *Kivenmaa c. Finlandia*¹³

De acuerdo con la peticionaria, el 3 de septiembre de 1987, con ocasión de la visita de un Jefe de Estado extranjero y de su reunión con el Presidente de Finlandia, la peticionaria participó en un incidente en el que unos 25 miembros de su organización (Organización Juvenil Democrática Social), entre una multitud mayor, se agruparon frente al palacio presidencial en que estaban reunidos los dirigentes políticos mencionados, distribuyeron volantes y alzaron una pancarta en la que se criticaba la actuación del Jefe de Estado visitante en el terreno de los derechos humanos. La policía retiró inmediatamente la pancarta y preguntó quién se hacía responsable de ella. La peticionaria se identificó y posteriormente fue acusada de haber violado la Ley de Reuniones Públicas por haber celebrado una “reunión pública” sin notificarlo previamente a las autoridades¹⁴.

El Estado, por su parte, afirmó ante el Comité que toda manifestación supone necesariamente la expresión de una opinión pero que, dado su carácter específico, debe considerarse como el ejercicio del derecho de reunión pacífica. En este sentido, el artículo 21 del Pacto debe considerarse como *lex specialis* en relación con el artículo 19 y por ello la expresión de una opinión en el contexto de una manifestación debe considerarse de conformidad con el artículo 21 y no con el 19 del Pacto¹⁵. En este entendimiento, el Estado sostuvo que el requisito de notificación previa no restringe el derecho de reunión pacífica (art. 21 del Pacto), en cuanto la notificación es necesaria para garantizar que la reunión sea pacífica¹⁶.

El Comité de Derechos Humanos (en adelante el Comité) sostuvo que el Estado de Finlandia había violado el derecho a la libertad de expresión de la peticionaria en cuanto el Estado no había invocado una ley que le permitiera restringir la libertad de expresión de la peticionaria y tampoco había probado que la restricción era necesaria para salvaguardar alguno de los intereses protegidos por el párrafo 2 del artículo 19 del Pacto. Es decir, el requisito de notificación previa de una manifestación se podría establecer por motivos de seguridad nacional o seguridad pública, orden público, protección de la salud y la moral

¹³ Comité DH, caso “Kivenmaa c. Finlandia”, decisión del 10/6/1994, disponible en www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf. Comunicación N° 412/1990: Finlandia, 10/6/1994. CCPR/C/50/D/412/1990 (jurisprudencia).

¹⁴ Ídem, párr. 2.1.

¹⁵ Ídem, párr. 7.4.

¹⁶ Ídem, párr. 7.8.

públicas o los derechos y libertades de los demás¹⁷, pero en el caso la restricción no se había impuesto por ninguno de esos motivos.

Para así resolver el Comité observó que el requisito de que se notifique a la policía antes de realizar una manifestación pública no es incompatible con el artículo 21 del Pacto¹⁸.

En cuanto a lo que constituye una manifestación pública, el Comité manifestó que no puede calificarse de manifestación la reunión de varias personas en el lugar donde transcurren las ceremonias de bienvenida de un Jefe de Estado extranjero en visita oficial que las autoridades del Estado parte han anunciado públicamente con antelación¹⁹.

*III. B. 2. Tae-Hoon Park c. República de Corea*²⁰

El 22 de diciembre de 1989 el peticionario fue declarado culpable de violación de la Ley de Seguridad Nacional. La condena se basó en que había formado parte de Jóvenes Coreanos Unidos (JKU), una organización cuyo propósito era cometer los delitos de respaldar y fomentar las actividades del Gobierno de Corea del Norte y que, por lo tanto, favorecía al enemigo. La participación del autor en las manifestaciones pacíficas en Estados Unidos a favor de la cesación de la intervención de ese país había equivalido a ponerse del lado de Corea del Norte en violación de la mencionada ley²¹.

De acuerdo con el peticionario, si bien fue condenado por afiliarse a una organización, el verdadero motivo de su condena fue que las opiniones manifestadas por él y por otros miembros de JKU criticaban la política oficial del Gobierno de Corea del Sur, lo que constituye una violación de su libertad de expresión²². La condena y la sentencia misma se basaron en el hecho de que el autor, al haber participado en determinadas manifestaciones pacíficas y otras reuniones, había manifestado su apoyo a ciertas posiciones y eslóganes políticos²³.

El Estado alegó que las actividades que el peticionario realizó como miembro de JKU constituían una amenaza para el mantenimiento del sistema demo-

¹⁷ El art. 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos expresa: “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”.

¹⁸ Comité DH, caso “Kivenmaa c. Finlandia”, decisión del 10/6/1994, disponible en www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf. Comunicación N° 412/1990: Finlandia. 10/06/94. CCPR/C/50/D/412/1990 (jurisprudencia), párr. 9.2.

¹⁹ Ídem, párr. 9.2.

²⁰ Comité DH, caso “Tae-Hoon Park c. República de Corea”, decisión del 3/11/1998, disponible en www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf. Comunicación N° 628/1995: República de Corea. 3/11/1998. CCPR/C/64/D/628/1995 (jurisprudencia).

²¹ Ídem, párr. 2.1, 2.2 y 2.3.

²² Ídem, párr. 3.2.

²³ Ídem, párr. 2.4.

crático y que, por lo tanto, la interferencia con la libertad de expresión del petionario era una medida de protección necesaria²⁴.

El Comité sostuvo que el derecho a la libertad de expresión es de suma importancia en una sociedad democrática y que toda restricción impuesta al ejercicio de ese derecho debe responder a una rigurosa justificación²⁵.

En cuanto a si las medidas tomadas contra el petionario habían sido necesarias para proteger la seguridad nacional (propósito invocado por el Estado para justificar la restricción), el Comité consideró que el Estado no había especificado el carácter de la amenaza que sostenía que planteaba el ejercicio de la libertad de expresión del petionario y comprobó que ninguno de los argumentos que el Estado había expuesto bastaba para que la restricción del derecho a la libertad de expresión del petionario fuera compatible con el párrafo 3 del artículo 19²⁶.

Por lo dicho, el Comité resolvió que el Estado había violado el derecho a la libertad de expresión del petionario²⁷.

IV. Las manifestaciones públicas en el marco de la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales

IV. A. Instrumento de protección

La Convención Europea, firmada el 4 de noviembre de 1950, prevé el derecho a la libertad de expresión y el derecho a la libertad de reunión y establece restricciones a los mismos. En relación con la libertad de expresión, el artículo 10 de la Convención Europea dispone:

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas, sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. El presente artículo no impide que los Estados sometan a las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión, a un régimen de autorización previa.

2. El ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial²⁸.

²⁴ Ídem, párr. 8.1 y 8.2.

²⁵ Ídem, párr. 10.3.

²⁶ Ídem, párr. 10.3.

²⁷ Ídem, párr. 11.

²⁸ Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, 4/11/ 1950 (ETS N° 5), 213 UNTS 222, art. 10.

La Convención Europea es similar al PIDCP en el sentido de que ambos instrumentos no prohíben la censura previa²⁹.

En relación con la libertad de reunión, el artículo 11 de la Convención Europea establece:

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación, incluido el derecho de fundar, con otras, sindicatos y de afiliarse a los mismos para la defensa de sus intereses.

2. El ejercicio de estos derechos no podrá ser objeto de otras restricciones que aquellas que, previstas por la ley, constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y libertades ajenos. El presente artículo no prohíbe que se impongan restricciones legítimas al ejercicio de estos derechos para los miembros de las fuerzas armadas, de la policía o de la Administración del Estado³⁰.

IV. B. Jurisprudencia

En sus decisiones la Corte Europea ha determinado que las restricciones a la libertad de expresión, así como las restricciones a la libertad de reunión, están justificadas siempre que estén “prescriptas por ley”, tengan como objetivo proteger alguno de los intereses establecidos en el inciso 2 y sean “necesarias en una sociedad democrática”.

Con respecto a que las restricciones deben ser “necesarias”, la Corte Europea ha observado que aunque el adjetivo “necesario” no es sinónimo de “indispensable”, no tiene la flexibilidad de aquellas expresiones tales como “admisible”, “ordinario”, “útil”, “razonable” o “deseable” e implica la existencia de una “necesidad social imperiosa”³¹. Para que las restricciones obedezcan a una necesidad social imperiosa deben ser proporcionadas al interés legítimo perseguido³².

Cabe mencionar que la Corte Europea ha sostenido que el derecho a la libertad de expresión debe ser considerado como la ley general y el derecho a la liber-

²⁹ A diferencia de la Convención Americana, que expresamente la prohíbe en el inciso 2. Al respecto, la Corte Interamericana ha sostenido que “la comparación hecha entre el artículo 13 y las disposiciones relevantes de la Convención Europea (artículo 10) y del Pacto (artículo 19) demuestra claramente que las garantías de la libertad de expresión contenidas en la Convención Americana fueron diseñadas para ser las más generosas y para reducir al mínimo las restricciones a la libre circulación de las ideas”. Véase Corte IDH, *La Colegiación Obligatoria de Periodistas*, Opinión Consultiva OC-5/85, Serie A, N° 5, del 13/11/1985, párr. 50.

³⁰ Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, 4/11/1950 (ETS N° 5), 213 UNTS 222, art. 11.

³¹ Véase Corte EDH, caso “Sunday Times c. Gran Bretaña”, Sentencia del 26/4/1979, Serie A, N° 30, párr. 59.

³² Véase ídem, párr. 62. Véase también Corte EDH, caso “Barthold c. Alemania”, Sentencia del 25/3/1985, Serie A, N° 90, párr. 59.

tad de reunión como la ley especial³³, en cuanto la expresión de opiniones constituye uno de los objetivos del derecho de reunión pacífica³⁴. Por otro lado, ha considerado que el artículo 11 (derecho a la libertad de reunión) no contempla cuestiones diferentes a las contempladas por el artículo 10 (derecho a la libertad de expresión)³⁵.

*IV. B. 1. Ezelin c. Francia*³⁶

El 12 de febrero de 1983 un número de organizaciones por la independencia de Guadalupe y de sindicatos hicieron una manifestación pública en protesta a un par de decisiones judiciales que habían condenado a tres militantes por haber causado daños en edificios públicos. El peticionario, vicepresidente del sindicato de abogados, participó en la manifestación exhibiendo una pancarta³⁷.

El Poder Judicial comenzó una investigación por daños a edificios públicos e insultos a la judicatura acaecidos durante la manifestación. En el curso de dicha investigación el peticionario fue condenado por “breach of discretion”³⁸ al haber exhibido una pancarta proclamando su profesión y no haberse disasociado de los actos ofensivos de los manifestantes o no haber abandonado la manifestación³⁹.

De acuerdo con el Estado, no se violó el derecho a la libertad de reunión pacífica y el derecho a la libertad de expresión porque el peticionario había tenido la posibilidad de participar en la manifestación y de expresar sus opiniones públicamente⁴⁰.

La Corte Europea sostuvo que el Estado había violado el derecho a la libertad de reunión pacífica (decidiendo que era innecesario hacer un análisis por separado de la posible violación a la libertad de expresión). En este sentido, manifestó que la libertad de participar en una asamblea pacífica tiene tanta

³³ Corte EDH, caso “Ezelin c. Francia, Sentencia del 26/4/1991, Serie A, N° 202, párr. 35 y 37.

³⁴ Véase por ejemplo Corte EDH, caso “Vogt c. Alemania”, Sentencia del 26/9/1995, Serie A, N° 323, párr. 64; Corte EDH, caso “Rekvényi c. Hungría”, Sentencia del 20/5/1999, Informe de Sentencias y Decisiones 1999-III, párr. 58; Corte EDH, caso “Young, James y Webster c. Inglaterra”, Sentencia del 13/8/1981, Serie A, N° 44, párr. 57; Corte EDH, caso “Refah Partisi (Partido de la Prosperidad) y otros c. Turquía”, Sentencia del 31/7/2001, párr. 44, disponible en www.echr.coe.int; Corte EDH, caso “Partido Unido Comunista Turco y otros c. Turquía”, Sentencia del 30/1/1998, Informe 1998-I, párr. 42.

³⁵ Corte EDH, caso “Steel y otros c. Reino Unido”, Sentencia del 23/9/1998, Informes 1998-VII, párr. 113.

³⁶ Corte EDH, caso “Ezelin c. Francia”, Sentencia del 26/4/1991, Serie A, N° 202.

³⁷ Ídem, párr. 10.

³⁸ La Relatoría no ha encontrado una traducción correcta para esta expresión. Por eso ha decidido dejar la palabra en su idioma original. La Relatoría que significa que fue condenado por realizar conductas inconsistentes con las obligaciones de su profesión.

³⁹ Corte EDH, caso “Ezelin c. Francia”, Sentencia del 26/4/1991, Serie A, N° 202, párrs. 12 y 20.

⁴⁰ Ídem, párr. 38.

importancia que no puede ser restringida de ninguna manera, incluso para un abogado, siempre y cuando la persona involucrada no comete él mismo un acto reprochable en dicha ocasión. Por lo dicho, resolvió que la restricción no era necesaria en una sociedad democrática⁴¹.

*IV. B. 2. Chorherr c. Austria*⁴²

Durante una ceremonia militar en la que habían aproximadamente 50.000 personas, el peticionario y un amigo distribuyeron panfletos llamando a un referéndum relativo a la compra de un avión de combate por parte de las fuerzas armadas. Asimismo, cargaban unas mochilas de las que se desprendían unas pancartas de gran tamaño⁴³.

La conducta de los dos hombres causó conmoción entre los espectadores, quienes tenían tapada la visión por las pancartas. La policía les informó que estaban obstruyendo el orden público y les ordenó que cesaran lo que consideró una manifestación. Como los manifestantes no obedecieron la orden de los policías, fueron arrestados y procesados judicialmente⁴⁴.

De acuerdo con el Estado, la policía tuvo que intervenir dada la conmoción que la conducta del peticionario y su amigo había causado entre los espectadores de la ceremonia, quienes incluso amenazaron al peticionario. Los policías temían que la situación se les fuera de control⁴⁵.

La Corte Europea sostuvo que el Estado no había violado el derecho a la libertad de expresión del peticionario. Manifestó que el margen de apreciación de los Estados incluye la elección de los medios (razonables y apropiados) para asegurar que las manifestaciones públicas se realicen pacíficamente⁴⁶. En este caso, la Corte observó que la naturaleza, importancia y escala de la ceremonia justificaban que hubiera un número tan considerable de policías para asegurarse que se desarrollara pacíficamente. Además, las medidas tuvieron por objetivo prevenir atentados a la paz, y no frustrar la expresión de una opinión⁴⁷. Por lo tanto, la restricción había sido necesaria en una sociedad democrática⁴⁸.

*IV. B. 3. Steel y otros c. Reino Unido*⁴⁹

Primer peticionario. El 22 de agosto de 1992, el peticionario y alrededor de otras 60 personas participaron en una protesta en contra de la caza de urogallos.

⁴¹ Ídem, párr. 53.

⁴² Corte EDH, caso “Chorherr c. Austria”, Sentencia del 25/8/1993, Serie A, N° 266-B.

⁴³ Ídem, párr. 7.

⁴⁴ Ídem, párr. 8.

⁴⁵ Ídem, párr. 30.

⁴⁶ Ídem, párr. 31.

⁴⁷ Ídem, párr. 32.

⁴⁸ Ídem, párr. 33.

⁴⁹ Corte EDH, caso “Steel y otros c. Reino Unido”, Sentencia del 23/9/1998, Informes 1998-VII.

Los manifestantes trataron de obstruir y distraer a aquellos que participaban de la caza. Cuando la policía llegó, comenzó a advertir a los manifestantes que cesaran su conducta y como no obedecieron, varios de los manifestantes fueron arrestados⁵⁰.

Segundo peticionario. El 15 de septiembre de 1993 la peticionaria participó en una protesta en contra de la ampliación de una autopista en Londres. Entre 20 y 25 manifestantes irrumpieron en el sitio de construcción, sin causar incidentes de violencia o dañar la construcción. La peticionaria fue arrestada por conducta “posible de provocar disturbios a la paz”⁵¹.

Tercer, cuarto y quinto peticionarios. El 20 de enero de 1994, los peticionarios asistieron a un centro de conferencias en Londres, donde se llevaba a cabo la “Conferencia de Helicópteros de Combate II”, para protestar en contra de la venta de helicópteros de combate. Entregaron panfletos y llevaban pancartas que decían “Trabaja por la paz y no por la guerra”⁵².

El Estado alegó que las detenciones de los peticionarios se adecuaban al poder del Estado de detener a sus ciudadanos por conductas que causen un actual o razonable (para justificar la detención) riesgo a la paz⁵³.

La Corte Europea analizó, con respecto a cada uno de los peticionarios, si las restricciones a la libertad de expresión estaban “prescriptas por ley”, perseguían un objetivo legítimo (alguno de los establecidos en el inciso 2 del artículo 10) y eran “necesarias en una sociedad democrática”.

Con respecto a si las restricciones estaban prescriptas por ley, la Corte Europea sostuvo que en el caso del primer y el segundo peticionario las restricciones estaban prescriptas por ley, mientras que en el caso del tercer, cuarto y quinto peticionario no lo estaban en cuanto las manifestaciones habían sido completamente pacíficas, sin poner el riesgo la paz⁵⁴.

La Corte Europea manifestó que en todos los casos las detenciones de los peticionarios tenían por objeto prevenir el desorden y proteger los derechos de otros⁵⁵, objetivos legítimos de conformidad con el artículo 10 de la Convención.

En cuanto a la necesidad de las restricciones en una sociedad democrática, la Corte Europea expresó que, en el caso del primer peticionario, el riesgo de desorden producto de la constante obstrucción de los manifestantes justificaba la detención del peticionante y que, por lo tanto, no era una medida desproporcionada⁵⁶. En relación con el segundo peticionario, la Corte Europea sostuvo que la conducta de la peticionante podía causar disturbios a la paz y que para proteger el orden público y los derechos de otros, la detención no había sido desproporcionada⁵⁷. Con respecto al tercer, cuarto y quinto peticionarios, la Corte

⁵⁰ Ídem, párr. 7.

⁵¹ Ídem, párrs. 15 y 16.

⁵² Ídem, párr. 21.

⁵³ Ídem, párr. 51.

⁵⁴ Ídem, párrs. 64 y 94.

⁵⁵ Ídem, párr. 96.

⁵⁶ Ídem, párrs. 103 y 104.

⁵⁷ Ídem, párr. 109.

Europea manifestó que, dado que las restricciones no estaban prescriptas por ley porque la conducta de los peticionarios no constituía un riesgo a la paz, las restricciones eran desproporcionadas a los efectos de prevenir el desorden y proteger los derechos de otros, razón por la cual no eran necesarias en una sociedad democrática⁵⁸.

En conclusión, la Corte Europea resolvió que el Estado no había violado el derecho a la libertad de expresión de los primeros dos peticionarios y que sí lo había vulnerado en el caso del tercer, cuarto y quinto peticionarios.

*IV. B. 4. Piermont c. Francia*⁵⁹

La peticionaria, de nacionalidad alemana y miembro del Parlamento Europeo, fue invitada a la Polinesia Francesa durante las campañas electorales anteriores a la asamblea territorial y elecciones parlamentarias de 1986. Fue advertida de no hacer ningún tipo de comentario acerca de los asuntos internos de Francia, bajo amenaza de ser expulsada⁶⁰.

El 1 de marzo de 1986 la peticionaria, junto con alrededor de otras 900 personas, participó en la tradicional marcha organizada por los movimientos de independencia y antinucleares. La manifestación se efectuó sin incidentes en las calles de Faava. Durante la manifestación la peticionaria denunció la continuación de pruebas nucleares y la presencia francesa en el Pacífico⁶¹. Al día siguiente el Alto Comisionado de Francia en la Polinesia Francesa ordenó su expulsión y la prohibición de volver a entrar al territorio⁶².

Luego de abandonar la Polinesia la peticionaria se dirigió a Nueva Caledonia. Alrededor de 40 activistas se juntaron para expresar su hostilidad sobre la presencia de la peticionaria en el territorio. Dado el riesgo de enfrentamientos, el Alto Comisionado ordenó su expulsión del territorio⁶³.

De acuerdo con el Estado, las restricciones tenían por objeto prevenir el desorden y preservar la integridad territorial (objetivos legítimos de conformidad con el inciso 2 del artículo 10). La libertad de expresión también acarrea deberes y la peticionaria debería haber tomado precauciones al expresarse dado el tenso ambiente político existente (sobre todo en Nueva Caledonia) y el acercamiento de las elecciones⁶⁴.

La restricción en la Polinesia Francesa. De acuerdo con la Corte Europea, el Estado violó el derecho a la libertad de expresión de la peticionaria. Para así resolver, la Corte observó que la peticionaria había expresado su opinión en el curso de una manifestación autorizada y pacífica. Incluso reconoció que la peti-

⁵⁸ Ídem, párr. 110.

⁵⁹ Corte EDH, caso "Piermont c. Francia", Sentencia del 27/4/1995, Serie A, N° 314.

⁶⁰ Ídem, párr. 8 y 10.

⁶¹ Ídem, párr. 11.

⁶² Ídem, párr. 12.

⁶³ Ídem, párr. 18, 19 y 20.

⁶⁴ Ídem, párr. 70, 74 y 83.

cionaria no hizo un llamado a la violencia o al desorden sino que simplemente se pronunció a favor de las demandas antinucleares y por la independencia de varios partidos políticos locales, de esta manera contribuyendo al debate democrático. Finalmente, sostuvo que la manifestación no causó ningún tipo de desorden, no constituyendo las expresiones de la peticionaria amenazas serias al orden público. En este sentido, la Corte Europea concluyó que la restricción era desproporcionada y, por lo tanto, innecesaria en una sociedad democrática⁶⁵.

La restricción en Nueva Caledonia. De acuerdo con la Corte Europea, el Estado violó el derecho a la libertad de expresión de la peticionaria. La Corte Europea reconoció que, incluso a pesar de que la atmósfera política era tensa y la presencia de la peticionaria causó hostilidades, la restricción había sido desproporcionada por las mismas razones que lo había sido la restricción en la Polinesia Francesa⁶⁶. De esta manera, era innecesaria en una sociedad democrática.

IV. B. 5. *Plattform Ärzte für das Leben c. Austria*⁶⁷

La manifestación en la Iglesia Stadl-Paura. La peticionaria, una asociación de médicos que hace campaña en contra del aborto, pidió autorización para hacer una manifestación. Como los organizadores de la manifestación temían que se produjeran incidentes, quisieron cambiar la ruta de la manifestación. Sin embargo, los representantes de la policía señalaron que los oficiales de policía ya se habían desplegado en la ruta original. Asimismo, observaron que sería imposible prevenir que los opositores a la manifestación obstruyeran la manifestación de la peticionaria⁶⁸.

Los opositores a la manifestación interrumpieron los servicios religiosos celebrados por la peticionaria. La policía intervino cuando estaban por ocurrir episodios de violencia física, formando un cordón entre los grupos opositores⁶⁹.

La manifestación en Salzburgo. La policía dio autorización para una segunda manifestación en contra del aborto en la Plaza de la Catedral en Salzburgo. Alrededor de unas 350 personas expresaron su oposición. Unos 100 policías formaron un cordón protegiendo a la peticionaria de un ataque directo. Para prevenir que la ceremonia religiosa fuera interrumpida, la policía sacó a todas las personas de la plaza⁷⁰.

La peticionaria alegó que el Estado no había dado importancia al verdadero significado de la libertad de reunión al no haber tomado las medidas necesarias para asegurar que la manifestación se llevara a cabo sin inconvenientes⁷¹.

⁶⁵ Ídem, párr. 77 y 78.

⁶⁶ Ídem, párr. 85.

⁶⁷ Corte EDH, caso "Plattform Ärzte für das Leben c. Austria", Sentencia del 21/6/1988, Serie A, N° 139.

⁶⁸ Ídem, párr. 8-11.

⁶⁹ Ídem, párrs. 12 y 13.

⁷⁰ Ídem, párr. 19.

⁷¹ Ídem, párr. 28.

El Estado sostuvo que el artículo 11 no crea ninguna obligación positiva de proteger las manifestaciones. El derecho de reunión pacífica, de conformidad con el artículo 12 de la Ley Austriaca Básica de 1867, sólo estaba diseñado para proteger al individuo de la interferencia estatal. El artículo 11 de la Convención no se aplica a las relaciones entre los individuos⁷².

De acuerdo con la Corte Europea, una manifestación puede causar molestias u ofender a aquellas personas que se oponen a las ideas o reclamos que la manifestación intenta promover. Sin embargo, los manifestantes deben poder manifestarse sin tener miedo de sufrir violencia física por parte de sus opositores; dicho miedo podría disuadir a asociaciones o grupos de personas que tienen ideas o intereses en común para que no expresen sus opiniones sobre cuestiones sumamente controvertidas que afectan a la comunidad. En una democracia el derecho de oponerse a una manifestación no puede extenderse hasta el punto de inhibir el ejercicio del derecho a manifestarse⁷³.

Además, la Corte Europea expresó que, mientras que es deber de los Estados contratantes tomar medidas razonables y apropiadas para asegurar que las manifestaciones legales procedan pacíficamente, no pueden garantizarlo absolutamente y tienen un amplio margen de discreción para elegir los medios a ser usados. En este sentido, la obligación bajo el artículo 11 de la Convención es una obligación de medios (medidas a ser tomadas) y no una obligación de resultados⁷⁴.

Por último, la Corte Europea resolvió que el Estado no había violado el derecho a la libertad de reunión en cuanto las autoridades austriacas habían tomado medidas razonables y apropiadas⁷⁵.

V. Las manifestaciones públicas en el marco de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos

V. A. Instrumento de protección

La Carta Africana, adoptada el 18 de junio de 1981, prevé el derecho a la libertad de expresión y el derecho a la libertad de reunión y establece restricciones a los mismos. En relación con la libertad de expresión, el artículo 9 de la Convención Africana dispone:

1. Todo individuo tiene el derecho de recibir información.

2. Todo individuo tiene el derecho a expresar y diseminar sus opiniones en el marco de la ley⁷⁶.

Con respecto a la libertad de reunión, el artículo 11 establece:

⁷² Ídem, párr. 29.

⁷³ Ídem, párr. 32.

⁷⁴ Ídem, párr. 34.

⁷⁵ Ídem, párr. 39.

⁷⁶ Art. 9, Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, disponible en www.achpr.org.

Todo individuo tiene el derecho de reunirse libremente con otros. El ejercicio de este derecho estará sujeto sólo a las restricciones necesarias previstas por ley, en particular aquellas estipuladas en interés de la seguridad nacional, la seguridad, la salud, la ética y los derechos y libertades de otros⁷⁷.

V. B. Jurisprudencia

La Comisión Africana se ha referido a las manifestaciones públicas en tres casos. Señaló que existe una relación estrecha entre los derechos expresados en los artículos 9 (derecho de libertad de expresión), 10 (derecho de asociación) y 11 (derecho de reunión) y que implícitamente se viola el derecho de libertad de expresión cuando se ha violado el derecho de asociación y el derecho de reunión.

V. B. 1. *Señor Dawda K Jawara c. Gambia*⁷⁸

El peticionario, ex Jefe de Estado de Gambia, alegó que después del golpe militar que derrocó su gobierno, hubo una prohibición de partidos políticos y se les prohibió a los Ministros que participaran en cualquier tipo de actividad política. Alegó que existieron restricciones a la libertad de expresión, movimiento y religión. Estas restricciones se manifestaron en el arresto y detención de personas sin cargos previos, los secuestros, la tortura y el incendio de una mezquita⁷⁹.

El peticionario sostuvo que un miembro independiente del Parlamento y sus seguidores fueron arrestados por planificar una manifestación pacífica. Asimismo, a los Ministros y miembros del Parlamento se les prohibió participar en cualquier tipo de actividad política⁸⁰.

La Comisión Africana consideró que la prohibición de la existencia de partidos políticos constituía una violación de la libertad de reunión consagrada en el artículo 11 de la Carta Africana.

V. B. 2. *Movimiento Burkinabé por los Derechos Humanos y de los Pueblos c. Burkina Faso*⁸¹

El peticionario, director de Movimiento Burkinabé por los Derechos Humanos y de los Pueblos, alegó la comisión de graves violaciones a los derechos humanos en Burkina Faso desde los comienzos del gobierno revolucionario hasta la fecha de la petición⁸².

⁷⁷ Ídem, artículo 11.

⁷⁸ Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP), caso “Señor Dawda K Jawara c. Gambia”, decisión del 11/5/2000, disponible en www.achpr.org, Informe Anual N° 13, AGH/222 (XXXVI), Comunicaciones N° 147/95 y 149/96.

⁷⁹ Ídem, párrs. 1 y 3.

⁸⁰ Ídem, párr. 66.

⁸¹ CADHP, caso “Movimiento Burkinabé por los Derechos Humanos y de los Pueblos c. Burkina Faso”, Decisión tomada en la Sesión Ordinaria N° 29 en Libia, disponible en www.achpr.org, Informe Anual N° 14, AHG/229 (XXXVII), Comunicación N° 204/97.

⁸² Ídem, párr. 1.

Entre otras cosas, manifestó la violación, así como la amenaza, de varios derechos humanos de su organización y de su persona durante las sucesivas huelgas estudiantiles realizadas durante los meses de febrero, marzo y abril de 1997⁸³.

El peticionario alegó la muerte de ciudadanos (que fueron asesinados o torturados hasta morir), así como la muerte de dos estudiantes que habían salido a las calles junto con sus colegas para expresar ciertas demandas y apoyar las demandas de profesores de colegios secundarios o de educación superior⁸⁴.

La Comisión Africana deploró el uso abusivo de la violencia estatal hacia los manifestantes incluso cuando los manifestantes no están autorizados a manifestarse por las competentes autoridades administrativas. La Comisión Africana sostuvo que las autoridades públicas poseen medios adecuados para dispersar a las multitudes, y que aquellos responsables de mantener el orden público deben hacer un esfuerzo en este tipo de operaciones para causar sólo el mínimo posible de daños y violaciones a la integridad física y para respetar y preservar la vida humana⁸⁵.

Sin embargo, la Comisión Africana resolvió que el Estado no había violado ni la libertad de expresión ni la libertad de reunión del peticionario, en cuanto el peticionario no había establecido dichas violaciones⁸⁶.

*V. B. 3. International Pen, Constitucional Rights Project, Interights on behalf of Ken Saro-Wiwa Jr. and Civil Liberties Organization c. Nigeria*⁸⁷

De acuerdo a los peticionarios, después de la muerte de cuatro líderes Ogoni ocurrida el 21 de mayo de 1994 durante unos disturbios producidos en el curso de una reunión pública organizada por el Movimiento por la Supervivencia de los Pueblos Ogoni (representante de los derechos de aquellos que vivían en tierras Ogoni en las que se producía petróleo), el presidente del Movimiento por la Supervivencia de los Pueblos Ogoni y otros cientos de personas fueron arrestados y enjuiciados⁸⁸.

Los peticionarios alegaron que los acusados fueron enjuiciados, condenados y sentenciados a muerte por la expresión pacífica de sus ideas y opiniones acerca de la violación de los derechos de los Ogoni⁸⁹.

⁸³ Ídem, párr. 11.

⁸⁴ Ídem, párr. 43.

⁸⁵ Ídem, párr. 43.

⁸⁶ Ídem, párr. 45.

⁸⁷ CADHP, caso "International Pen, Constitucional Rights Project, Interights on behalf of Ken Saro-Wiwa Jr. and Civil Liberties Organization c. Nigeria", decisión del 31/10/1998, disponible en www.achpr.org, Informe Anual N° 12, AHG/215 (XXXV), Comunicaciones N° 137/94, 139/94, 154/96 y 161/97.

⁸⁸ Ídem, párr. 2.

⁸⁹ Ídem, párr. 11.

Según los peticionarios existió una violación del artículo 11 (derecho de reunión) de la Carta dado que el juicio por asesinato fue una consecuencia directa de las reuniones públicas realizadas por el Movimiento por la Supervivencia de los Pueblos Ogoni. Aparentemente el tribunal sostuvo que los acusados eran responsables por los asesinatos porque habían organizado las reuniones en las que los asesinatos se llevaron a cabo⁹⁰.

De acuerdo con el Estado, las medidas fueron necesarias para proteger los derechos de los ciudadanos que habían sido asesinados⁹¹.

La Comisión Africana expresó que existe una relación estrecha entre los derechos expresados en los artículos 9 (derecho de libertad de expresión), 10 (derecho de asociación) y 11 (derecho de reunión). Reconoció que las víctimas estaban diseminando información y opiniones acerca de los derechos de aquellos que vivían en tierras Ogoni en las que se producía petróleo a través del Movimiento por la Supervivencia de los Pueblos Ogoni y, específicamente, a través de esa reunión. Las alegaciones de los peticionarios no habían sido contradecidas por el Estado, quien incluso se había mostrado prejuicioso del Movimiento por la Supervivencia de los Pueblos Ogoni sin señalar razón alguna. El Movimiento por la Supervivencia de los Pueblos Ogoni había sido creado específicamente para expresar opiniones acerca de las personas que vivían en tierras en las que se producía petróleo y la reunión había sido organizada con este propósito. El Estado había violado el artículo 9 implícitamente cuando había violado los artículos 10 y 11⁹².

VI. Las manifestaciones públicas en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos

VI. A. Instrumentos de protección

El derecho a la libertad de expresión y el derecho a la libertad de reunión están consagrados en diversos instrumentos en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión.

En primer lugar, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (en adelante la “Declaración Americana”), aprobada en el marco de la Novena Conferencia Internacional Americana celebrada en 1948, se refiere al derecho a la libertad de expresión en su artículo IV, el que reza:

“Toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio”⁹³.

⁹⁰ Ídem, párr. 106.

⁹¹ Ídem, párr. 14.

⁹² Ídem, párr. 110.

⁹³ Art. IV, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en Documentos Básicos en Materia de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano, OEA/Ser.L/V/1.4. rev.11 (31/1/2005).

En relación con el derecho de reunión, el artículo XXI establece:

“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”⁹⁴.

Cabe mencionar que tanto la Corte como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la “Comisión Interamericana”) han dictaminado que a pesar de haber sido adoptada como una declaración y no como un tratado, en la actualidad la Declaración Americana constituye una fuente de obligaciones internacionales para los Estados miembros de la OEA⁹⁵.

Por su parte, la Convención Americana, que fue suscripta el 22 de noviembre de 1969 y entró en vigencia el 18 de julio de 1978, prevé el derecho a la libertad de expresión y el derecho a la libertad de reunión, estableciendo límites a ambos derechos. En cuanto a la libertad de expresión, el artículo 13 dispone:

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.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a. el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b. la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo

⁹⁴ Art. XXI, ídem.

⁹⁵ Véase Corte IDH, *Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre dentro del marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Opinión Consultiva OC-10/89, Serie A, N° 10, del 14/7/1989, párrs. 35-45; CIDH, caso “James Terry Roach y Jay Pinkerton c. Estados Unidos”, caso 9647, Res. 3/87, 22/9/1987, Informe Anual 1986-1987, párrs. 46-49, caso “Rafael Ferrer-Mazorra y Otros c. Estados Unidos”, Informe N° 51/01, caso 9903, 4/4/2001. Véase también el art. 20 del Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional⁹⁶.

Con respecto a la libertad de reunión, el artículo 15 establece:

“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”⁹⁷.

Por último, la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, aprobada por la Comisión Interamericana durante su 108º período de sesiones en el año 2000, contiene varios principios que señalan la importancia del derecho a la libertad de expresión, lo garantizan y establecen los requisitos para su pleno ejercicio.

En primer lugar, el Principio 1º dispone:

“La libertad de expresión, en todas sus formas y manifestaciones, es un derecho fundamental e inalienable, inherente a todas las personas. Es, además, un requisito indispensable para la existencia misma de una sociedad democrática”⁹⁸.

En segundo lugar, el Principio 2º expresa:

“Toda persona tiene el derecho a buscar, recibir y difundir información y opiniones libremente en los términos que estipula el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Todas las personas deben contar con igualdad de oportunidades para recibir, buscar e impartir información por cualquier medio de comunicación sin discriminación, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, sexo, idioma, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”⁹⁹.

Por último, el Principio 5º esgrime:

“La censura previa, interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier medio de comunicación oral, escrito, artístico, visual o electrónico, debe estar prohibida por la ley. Las restricciones en la circulación libre de ideas y opiniones, como así también la imposi-

⁹⁶ Art. 13, Convención Americana sobre Derechos Humanos, en Documentos Básicos en Materia de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano, OEA/Ser.L/V/1.4.rev.11 (31/1/2005).

⁹⁷ Art. 15, ídem.

⁹⁸ Principio 1º, Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, en *Documentos Básicos en Materia de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano*, OEA/Ser.L/V/1.4.rev.11 (31/1/2005),

⁹⁹ Principio 2º, ídem.

ción arbitraria de información y la creación de obstáculos al libre flujo informativo, violan el derecho a la libertad de expresión”¹⁰⁰.

En cuanto al rol de la Declaración de Principios, la Comisión Interamericana ha sostenido que “constituye un documento fundamental para la interpretación del Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (...) además incorpora al sistema interamericano los estándares internacionales para una defensa más efectiva del ejercicio de este derecho”¹⁰¹.

Más recientemente, la propia Relatoría ha señalado que “desde su adopción, la Declaración se ha afianzado como marco de referencia para evaluar las posibles violaciones a la libertad de expresión en los países miembros. Cada vez más, los Estados, organizaciones de la sociedad civil y particulares invocan sus principios para valorar progresos, retrocesos o posibles violaciones a este derecho y emprender posibles acciones a favor de este derecho”¹⁰².

VI. B. Pautas para la interpretación de las manifestaciones públicas a la luz de los artículos 13 y 15 de la Convención Americana

Como mencionamos anteriormente, dado que la Corte Interamericana no se ha pronunciado en ningún caso individual acerca de si las limitaciones a las manifestaciones públicas respetan los estándares de protección de la libertad de expresión y de la libertad de reunión establecidos por el Sistema Interamericano, la Relatoría se propone señalar algunas pautas para una posible interpretación de las limitaciones a las manifestaciones públicas frente a los artículos 13 y 15 de la Convención Americana.

La Relatoría subraya que la participación de las sociedades a través de la manifestación pública es importante para la consolidación de la vida democrática de las sociedades. En general, ésta como ejercicio de la libertad de expresión y de la libertad de reunión, reviste un interés social imperativo, lo que deja al Estado un marco aún más ceñido para justificar una limitación de este derecho¹⁰³.

¹⁰⁰ Principio 5º, ídem.

¹⁰¹ CIDH, Capítulo II, Informe Anual 2000, Vol. III “Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión”, OEA/Ser. L/V/II/111, Doc. 20 rev., párr. 3.

¹⁰² CIDH, Capítulo II, Informe Anual 2004, Vol. III “Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión”, OEA/Ser. L/V/II. 122, Doc. 8 rev. 1, párr. 2.

¹⁰³ En este sentido, el Tribunal Constitucional Español ha sostenido: “En el supuesto de que la autoridad gubernativa decida prohibir la concentración debe” a) motivar la Resolución correspondiente (STCE 36/1982); b) fundarla, esto es, aportar razones que le han llevado a la conclusión que de celebrarse producirá la alteración del orden público proscrita, y c) justificar la imposibilidad de adoptar las medidas preventivas necesarias para conjurar esos peligros y permitir el ejercicio del derecho fundamental. En todo caso, como también advertimos en la STCE 66/1995, la autoridad competente, antes de prohibir el ejercicio de este derecho fundamental, deberá proponer, aplicando criterios de proporcionalidad, las modificaciones de fecha, lugar o duración al objeto de que la reunión pueda celebrarse, pues sólo podrá prohibirse la concentración en el supuesto de que, por las circunstancias del caso, estas facultades de introducir modificaciones no puedan ejercitarse”. Véase Tribunal Constitucional Español (TCE), 42/2000, Sentencia del 14/2/2000, FJ 2.

En este sentido, la finalidad en la reglamentación del derecho de reunión no puede ser la de crear una base para que la reunión o la manifestación sea prohibida¹⁰⁴.

De este modo, la Comisión Interamericana ha manifestado que “los gobiernos no pueden sencillamente invocar una de las restricciones legítimas de la libertad de expresión, como el mantenimiento del “orden público”, como medio para suprimir un “derecho garantizado por la Convención o para desnaturalizarlo o privarlo de contenido real”. Si esto ocurre, la restricción aplicada de esa manera no es legítima”¹⁰⁵. No se puede considerar el derecho de reunión y manifestación como sinónimo de desorden público para restringirlo *per se*¹⁰⁶.

La Relatoría entiende que, dentro de ciertos límites, los Estados pueden establecer regulaciones a la libertad de expresión y a la libertad de reunión para proteger los derechos de otros¹⁰⁷. No obstante, al momento de hacer un balance entre el derecho de tránsito, por ejemplo, y el derecho de reunión, corresponde tener en cuenta que el derecho a la libertad de expresión no es un derecho más sino, en todo caso, uno de los primeros y más importantes fundamentos de toda la estructura democrática: el socavamiento de la libertad de expresión afecta directamente el nervio principal del sistema democrático¹⁰⁸.

En este caso la Unión Provincial de Sevilla de Comisiones Obreras había convocado una manifestación por la situación de conflictividad en la que se encontraban los trabajadores de la empresa Abengoa. El peticionario participó en dicha manifestación sin haber sido requerido ni amonestado ni por los servicios de orden ni por los agentes de la autoridad. Unos días después se le impuso una sanción por haber sido uno de los integrantes del grupo que, en el curso de la manifestación de trabajadores, interrumpió el tráfico rodado durante 45 minutos no haciendo caso de las advertencias formuladas por los agentes de la Autoridad.

El peticionario sostuvo que al haber sido sancionado durante el ejercicio de su derecho de manifestación se le había vulnerado este derecho fundamental. El Estado consideró que la interrupción del tráfico rodado en la que el peticionario había participado no podía considerarse que formara parte del derecho de reunión. El Tribunal Constitucional Español sostuvo que la interrupción del tráfico en una parte del recorrido por el que discurre una manifestación no puede considerarse, sin más, como una conducta contraria al límite que específicamente establece el art. 21.2 CE (alteración del orden público), pues, tal y como se ha indicado, los cortes de tráfico sólo pueden considerarse comprendidos en dicho límite cuando como consecuencia de los mismos puedan ponerse en peligro personas o bienes. Por lo dicho, el Tribunal resolvió que la sanción impuesta al peticionario había vulnerado su derecho de reunión en cuanto su conducta se encontraba amparada en el ejercicio de este derecho fundamental.

¹⁰⁴ Corte Constitucional de Colombia, T-456-92, Sentencia del 14/7/1992, disponible en <http://ramajudicial.gov.co>.

¹⁰⁵ CIDH, Capítulo V, Informe Anual 1994, “Informe sobre la compatibilidad entre las leyes de desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, OEA/Ser. L/V/II.88, Doc. 9 rev.

¹⁰⁶ Ídem nota 5.

¹⁰⁷ El art. 13, inc. 2 y el art. 15 sólo permiten limitaciones a la libertad de expresión y a la libertad de reunión, respectivamente, que sean necesarias, entre otras limitaciones permitidas, para proteger los derechos de los demás.

¹⁰⁸ En virtud de esto, a pesar de que la mayoría de las expresiones públicas de la ciudadanía acarrearán costos y molestias para terceros, éstas deben tolerarse en honor de la libertad de expresión. Gargarella, Roberto, “Expresión cívica y ‘cortes de ruta’”, en *El derecho a la protesta: el primer derecho*, Ad-Hoc, Buenos Aires, 2005.

Las regulaciones de las manifestaciones públicas pueden ser de distintos tipos. Por un lado, existe la regulación legislativa, es decir, aquellos actos legislativos que restringen ya sea la hora, el lugar o la manera en la que se puede llevar a cabo una manifestación, sobre la base de que el derecho a usar las calles, los parques o las plazas no es completamente ilimitado. La Relatoría considera que para que dichas limitaciones respeten los estándares de protección de la libertad de expresión y de la libertad de reunión, no deben depender del contenido de lo que se vaya a expresar a través de la manifestación, deben servir un interés público y dejar otras vías alternativas de comunicación¹⁰⁹.

Por otro lado, existe la regulación administrativa. La Relatoría señala que la exigencia de una notificación previa a la manifestación no vulnera ni el derecho a la libertad de expresión ni el derecho a la libertad de reunión¹¹⁰. En este sentido se ha manifestado el Comité de Derechos Humanos de la ONU al sostener que el requisito de que se notifique a la policía antes de realizar una manifestación no es incompatible con el artículo 21 del PIDCP (derecho de reunión)¹¹¹. Sin embargo, la exigencia de una notificación previa no debe transformarse en la exigencia de un permiso previo otorgado por un agente con facultades ilimitadamente discrecionales. Es decir, un agente no puede denegar un permiso porque considera que es probable que la manifestación va a poner en peligro la paz, la seguridad o el orden públicos, sin tener en cuenta si se puede prevenir el peligro a la paz o el riesgo de desorden alterando las condiciones originales de la

¹⁰⁹ Véase Corte Suprema de Estados Unidos (CSEU), caso “Ward c. Rock en contra del Racismo”, Sentencia del 30/8/1989, 492 U.S. 937, 110 S.Ct. 23, 106 L.Ed.2d 636, p. 791; CSEU, caso “Clark c. Comunidad por la No-Violencia Creativa”, Sentencia del 29/6/1984, 468 U.S. 288, 104 S.Ct. 3065, 82 L.Ed.2d 221, p. 293; CSEU, caso “Estados Unidos c. Grace”, Sentencia del 20/4/1983, 461 U.S. 171, 103 S.Ct. 1702, 75 L.Ed.2d 736, p. 177; CSEU, caso “Miembros del Municipio de la Ciudad de Los Angeles c. Contribuyentes por Vicente”, Sentencia del 15/5/1984, 466 U.S. 789, 104 S.Ct. 2118, 80 L.Ed.2d 772, p. 2128, CSEU, caso “Asociación de Educación Perry c. Asociación de Educadores Perry”, Sentencia del 23/2/1983, 460 U.S. 37, 103 S.Ct. 948, 74 L.Ed.2d 794, 112 L.R.R.M. (BNA) 2766, 9 Ed. Law Rep. 23, p. 45; CSEU, caso “Heffron c. Sociedad Internacional por la Conciencia Krishna”, Sentencia del 22/6/1981, 452 U.S. 640, 101 S.Ct. 2559, 69 L.Ed.2d 298, 7 Media L. Rep. 1489, p. 648; entre otros.

¹¹⁰ Corte Constitucional de Colombia, T-456-92, Sentencia del 14/7/1992, disponible en <http://ramajudicial.gov.co>. En este caso el peticionario había solicitado que el juez invalidara la denegatoria que había expedido el Alcalde Municipal de Honda con relación a una autorización que se le había pedido por el actor y otros ciudadanos para sostener un desfile político y electoral el 29/2/1992 a las 2:00 p.m. por varias calles del mentado municipio, y que en su lugar ordenase conceder dicho permiso. La Corte Constitucional de Colombia sostuvo: “Es importante señalar, que la finalidad del aviso previo, a la luz de la Constitución de 1991, no puede ser la de crear una base para que la reunión o la manifestación sea prohiédema. Tiene por objeto informar a las autoridades para que tomen las medidas conducentes a facilitar el ejercicio del derecho sin entorpecer de manera significativa el desarrollo normal de las actividades comunitarias”.

¹¹¹ Comité DH, caso “Kivenmaa c. Finlandia”, decisión del 10/6/1994, disponible en www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/. Comunicación N° 412/1990: Finlandia. 10/6/1994. CCPR/C/50/D/412/1990 (jurisprudencia), párr. 9.2.

manifestación (hora, lugar, etc.)¹¹². Las limitaciones a las manifestaciones públicas sólo pueden tener por objeto evitar amenazas serias e inminentes, no bastando un peligro eventual¹¹³.

Asimismo, existen las interferencias por parte del poder judicial. La Relatoría entiende que resulta en principio inadmisibles la penalización *per se* de las demostraciones en la vía pública cuando se realizan en el marco del derecho a

¹¹² Véase Corte Suprema de Zambia, caso “Christine Mulundika y otros 7 c. The People”, Sentencia del 7/2/1996, 2 LCR 175. Los peticionarios alegaron la inconstitucionalidad del art. 5 de la Ley de Orden Público que requería que cualquier persona que deseaba realizar una reunión, procesión o manifestación pública debía solicitar un permiso a la policía. De acuerdo con el mencionado art. la policía tenía la facultad de denegar la solicitud o de, en caso de otorgar el permiso, imponer condiciones. Entre esas condiciones se encontraban: las personas a las que se les permitiría o no se les permitiría participar en una manifestación o reunión pública, las cuestiones que no podrían ser discutidas en dicha manifestación o reunión pública. Asimismo alegaron la inconstitucionalidad del art. 7, el cual establecía una pena de prisión de hasta seis meses o una multa, o ambas por contravenir el art. 5. Los peticionarios habían sido condenados por un tribunal inferior con el delito de asamblea ilegal.

La Corte Suprema de Zambia declaró la inconstitucionalidad de los mencionados artículos por violar el derecho a la libertad de expresión y el derecho a la libertad de reunión consagrados en los artículos 20 y 21 de la Constitución de Zambia. Para así resolver, la Corte sostuvo que el artículo impugnado dejaba un amplio margen de discreción al oficial al que se le solicitaba el permiso. El requisito de un permiso previo representa un verdadero obstáculo a la libertad de expresión y a la libertad de reunión dado que el derecho a organizarse y a participar en una reunión pública es inherente al derecho de expresar y recibir ideas e información sin interferencias y a comunicar ideas e información sin interferencias. La posibilidad de que el permiso para reunirse y expresarse sea denegado con fundamentos arbitrarios o incluso sin fundamentos constituye una denegación conjunta de la libertad de expresión y la libertad de reunión.

La Corte reconoció que las manifestaciones públicas son generalmente reguladas en el derecho comparado. Por ejemplo, consideró que en muchos países es común que se requiera a los organizadores de una manifestación pública la notificación de que van a realizar una manifestación, de tal manera que las autoridades tengan la posibilidad de dar indicaciones o imponer condiciones que sean necesarias para preservar el orden público y la paz. Sin embargo, manifestó que en el caso en cuestión el requerimiento interfería con la libertad de expresión y la libertad de reunión en mucha mayor medida que una simple notificación dado que otorgaba a los oficiales el poder de otorgar o denegar permiso para reunirse y expresarse.

En conclusión, la Corte resolvió que la interferencia con la libertad de expresión y con la libertad de reunión no era necesaria en una sociedad democrática por varias razones: el ilimitado poder de discrecionalidad del oficial al que se le solicitaba el permiso; el hecho de que el oficial al que se le solicitaba el permiso no estaba obligado, al denegar el permiso, a tener en cuenta si se podía prevenir el riesgo de desorden o de poner en peligro la paz alterando las condiciones de la manifestación tales como la hora, la duración o la ruta; a pesar de que las libertades de expresión y de reunión son primarias y sus restricciones secundarias, el art. 5 invertía el orden, denegando dichos derechos a menos que fuera improbable que la manifestación o reunión públicas fueran a causar o llevaran a poner en peligro la paz o el orden público; y la penalización de una reunión realizada sin un permiso sin tener en cuenta la probabilidad de una amenaza a la paz u orden públicos.

¹¹³ CIDH, Capítulo IV, Informe Anual 2002, Vol. III “Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión”, OEA/Ser. L/V/II. 117, Doc. 5 rev. 1, párr. 34.

la libertad de expresión y al derecho de reunión¹¹⁴. En otras palabras: se debe analizar si la utilización de sanciones penales encuentra justificación bajo el estándar de la Corte Interamericana que establece la necesidad de comprobar que dicha limitación (la penalización) satisface un interés público imperativo necesario para el funcionamiento de una sociedad democrática¹¹⁵. Además, es necesario valorar si la imposición de sanciones penales se constituye como el medio menos lesivo para restringir la libertad de expresión practicada a través del derecho de reunión manifestado en una demostración en la vía pública o en espacios públicos.

Es importante recordar que la penalización podría generar en estos casos un efecto amedrentador sobre una forma de expresión participativa de los sectores de la sociedad que no pueden acceder a otros canales de denuncia o petición como ser la prensa tradicional o el derecho de petición dentro de los órganos estatales donde el objeto del reclamo se origina¹¹⁶. El amedrentamiento a la expresión a través de la imposición de penas privativas de la libertad para las personas que utilizan el medio de expresión antes mencionado, tiene un efecto disuasivo sobre aquellos sectores de la sociedad que expresan sus puntos de vista o sus críticas a la gestión de gobierno como forma de incidencia en los procesos de decisiones y políticas estatales que los afecta directamente¹¹⁷.

Por último, existen las limitaciones impuestas por los agentes públicos en el ejercicio del poder de policía. La Relatoría considera que los agentes pueden imponer limitaciones razonables a los manifestantes para asegurar que sean pacíficos o para contener a los que son violentos, así como dispersar manifestaciones que se tornaron violentas u obstructivas¹¹⁸. No obstante, el accionar de las fuerzas de seguridad no debe desincentivar el derecho de reunión sino protegerlo, por ello también la desconcentración de una manifestación debe justificarse en el deber de protección de las personas. El operativo de seguridad desplegado en estos contextos debe contemplar las medidas de desconcentración

¹¹⁴ “La selección estatal de un acto de protesta como ilícito penal, cuando esta selección se realiza en infracción a aquellos principios del poder penal del Estado –por ejemplo, porque el acto de protesta está amparado en el ejercicio legítimo de un derecho- constituye un supuesto de criminalización ilegítima”, CELS, *El Estado frente a la protesta social 1996-20002*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2003, p. 48.

¹¹⁵ “En caso contrario, el poder penal del Estado, lejos de conformar un recurso de última *ratio* para el aseguramiento de la paz social, se utiliza como un mecanismo espurio de control social”. Véase Ídem, p. 49.

¹¹⁶ “En modo alguno la existencia de otras vías para canalizar un reclamo puede pretender fundar la ilicitud de un acto expresivo en la medida en que, precisamente, la elección acerca de la oportunidad o del modo en que se manifiesta algo es consustancial al carácter voluntario de esa actividad. Sobre todo cuando, *ex ante*, la idoneidad de las vías alternativas resulta, cuanto menos, cuestionable”. Véase Ídem, p. 70.

¹¹⁷ CIDH, Capítulo IV, Informe Anual 2002, Vol. III “Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión”, OEA/Ser. L/V/II. 117, Doc. 5 rev. 1, párr. 35.

¹¹⁸ Véase Corte de Apelaciones de Estados Unidos, caso “Comité de Movilización de Washington c. Cullinane”, Sentencia del 12/4/1977, 566 F.2d 107, 184 U.S.App.D.C. 215, p. 119.

más seguras y rápidas y menos lesivas para los manifestantes¹¹⁹. En este sentido, la Comisión Africana ha sostenido que “las autoridades públicas poseen medios adecuados para dispersar a las multitudes, y que aquellos responsables de mantener el orden público deben hacer un esfuerzo en este tipo de operaciones para causar sólo el mínimo posible de daños y violaciones a la integridad física y para respetar y preservar la vida humana”¹²⁰.

La Relatoría señala que los agentes no pueden arrestar a los manifestantes cuando éstos se están manifestando en forma pacífica y legal. Sólo si la conducta de los manifestantes es legal pero es razonable pensar que va a causar violencia al interferir con los derechos o libertades de otros, entonces los agentes pueden tomar medidas para prevenirlas, siempre y cuando dicha conducta instigue o provoque violencia, no bastando un mero desorden¹²¹.

Además, como ha expresado la Corte Europea, “una manifestación puede causar molestias u ofender a aquellas personas que se oponen a las ideas o reclamos que la manifestación intenta promover. Sin embargo, los manifestantes deben poder manifestarse sin tener miedo de sufrir violencia física por parte de sus opositores; dicho miedo podría disuadir a asociaciones o grupos de personas que tienen ideas o intereses en común para que no expresen sus opiniones sobre cuestiones sumamente controvertidas que afectan a la comunidad. En una democracia el derecho de oponerse a una manifestación no puede extenderse

¹¹⁹ CELS, *El Estado frente a la protesta social- 1996-20002*, cit., p. 175.

¹²⁰ CADHP, caso “Movimiento Burkinabé por los Derechos Humanos y de los Pueblos c. Burkina Faso”, Decisión tomada en la Sesión Ordinaria N° 29 en Libia, disponible en www.achpr.org, Informe Anual N° 14, AHG/229 (XXXVII), Comunicación N° 204/97, párr. 43.

¹²¹ Véase *Divisional Court* de Inglaterra y Gales, *Queens Bench Division*, caso “*Redmond-Bate c. Director de Persecuciones Públicas*”, Sentencia del 23/7/1999, 163 JP 789, 1999, Crim LR 998, 7 BHRC 375. En este caso, la peticionaria, junto con otras dos personas, estaban expresando sus creencias religiosas en las escaleras de una catedral. Un transeúnte se quejó de su presencia ante un oficial de policía. El oficial les advirtió de que no pararan a los transeúntes. Cuando se habían juntado alrededor de unas 100 personas hostiles, el oficial temió que la prédica de la peticionaria y las otras dos personas causara violencia entre los espectadores y les pidió que dejaran de hacerlo. Éstas se negaron y fueron arrestadas, siendo la peticionaria acusada de obstruir a un policía en el cumplimiento de su deber, al no hacer caso al pedido del policía de desistir de una conducta que el policía creía razonablemente que iba a causar un quebrantamiento de la paz.

La Corte consideró que no se había probado que la peticionaria y las otras dos personas estaban obstruyendo el paso en la vía pública o que estuvieran actuando de manera ilegal. La Corte sostuvo que un oficial de policía no tiene derecho a decirle a un ciudadano que desista de una conducta legal. Sólo si una conducta legal sugiere razonablemente que, al interferir con los derechos o libertades de otros, causará violencia, puede un oficial de policía tomar medidas para prevenirla. Para que la provocación cause un disturbio a la paz debe instigar a la violencia, el desorden no basta. Suponer que la conducta de la peticionaria y las otras dos personas causarían violencia era ilógico (estaban predicando acerca de la moral, Dios y la Biblia). De esta manera, el oficial de policía no estaba justificado para detener a la peticionaria por un supuesto disturbio a la paz. Por lo dicho, la Corte concluyó que se había violado el derecho a la libertad de expresión de la peticionaria.

hasta el punto de inhibir el ejercicio del derecho a manifestarse”¹²². No obstante, los Estados tienen un amplio margen de discreción al elegir las medidas razonables y apropiadas para asegurar que las manifestaciones legales procedan pacíficamente¹²³. En este sentido, la obligación de garantizar el derecho de reunión es una obligación de medios (medidas a ser tomadas) y no una obligación de resultados¹²⁴.

En relación con los periodistas y camarógrafos que se encuentran realizando su labor en el marco de una manifestación pública, la Relatoría entiende que éstos no deben ser molestados, detenidos, trasladados o sufrir cualquier otra limitación a sus derechos por estar ejerciendo su profesión. Inclusive, sus herramientas de trabajo no deben ser secuestradas. Por el contrario, se debe impedir cualquier acción que intente obstruir su trabajo siempre que no se pongan en riesgo los derechos de terceros¹²⁵.

La Relatoría recomienda a los Estados miembros de la OEA que desarrollen mecanismos efectivos para el pleno ejercicio de la libertad de expresión. La libertad de expresión no requiere, simplemente, que el Estado “quite sus manos”, por ejemplo, de la esfera de la comunicación pública, es decir, que no imponga censuras. La libertad de expresión requiere mucho más: requiere, por ejemplo, que el Estado se involucre en el mantenimiento de lugares públicos abiertos, y en la garantía a todos de un “derecho de acceso a los foros públicos”¹²⁶.

¹²² Corte EDH, caso “Plattform “Arzte fur das Leben” c. Austria”, Sentencia del 21/6/1988, Serie A, N° 139, párr. 32.

¹²³ Ídem, párr. 34. Véase también Corte EDH, caso “Chorherr c. Austria”, Sentencia del 25/8/1993, Serie A, N° 266-B, párr. 31.

¹²⁴ Corte EDH, caso “Plattform “Arzte fur das Leben” c. Austria”, Sentencia del 21/6/1988, Serie A, N° 139, párr. 34.

¹²⁵ Véase CELS, *El Estado frente a la protesta social-1996-20002*, cit., ps. 182-183.

¹²⁶ Holmes, S. y Sunstein, C., *The Cost of Rights*, Norton and Company, Nueva York, 1999, p. 111, citado en Gargarella, “Cómo argumentar (y sobre todo cómo no hacerlo) frente a situaciones de conflicto social. La doctrina argentina frente a la protesta”, en *El derecho a la protesta: el primer derecho*, citada.