



# Protesta social y sus estándares en el derecho internacional

## The Right to Protest in International Law

SAÚL MANDUJANO RUBIO

[Profesor e investigador de carrera de la UNAM-FES Acatlán.]

Esta investigación aborda el estándar internacional de protección a la protesta social. Describe la importancia de la reunión pública como mecanismo alternativo de influencia política. Luego de un asomo al marco jurídico internacional sobre el derecho de reunión, expone los principios de proporcionalidad y ponderación respecto de los límites y las restricciones a las manifestaciones sociales. Parte fundamental de la protesta es el discurso expresivo, ante el cual el Estado tiene la obligación primaria de garantizar su neutralidad.

Sobresale el hecho de que la movilización pública se ha convertido en un medio trascendente para ejercer la democracia participativa y directa.

The present research addresses the international standard of protection to social protest. It describes the importance of public gatherings as an alternative mechanism of political influence. After an overview of the international legal framework concerning the right to assemble, it shows the principles of proportion and ponderation regarding the limits and restrictions of social gatherings. A fundamental part of the right to protest is the expressive discourse, to which the Government must remain neutral as a primary obligation. An outstanding fact is that mass mobilization has become a vital method to exercise participative and direct democracy.

**PALABRAS CLAVE:** *protesta social, estándar internacional, protección, restricción*

**KEYWORDS:** *social protest, international standard, protection, restriction*

**SUMARIO.** i. Introducción. ii. La protesta como factor de cambio y expresión de la diversidad cultural ante el agravio social. iii. Un asomo a la protección jurídica internacional de la protesta y los derechos asociados de reunión, expresión y participación política. iv. Líneas generales en la construcción

de un estándar internacional de resguardo y cuidado a la protesta social.

v. Análisis de los estándares internacionales respecto de la protesta social a partir de la proporcionalidad y la ponderación. vi. Reflexión sobre la protesta social con base en criterios jurisdiccionales de condición internacional. vii. Conclusión.

viii. Referencias.

## I. INTRODUCCIÓN

**L**leva rato que las calles y las plazas son lugares privilegiados para la expresión pública. Comparado con otras épocas, el flujo de protestas sociales se ha incrementado y los tiempos aciagos suelen albergar más contradicciones. Desde la Marcha de la Sal en 1930 hasta las marchas del orgullo en 2023, pasando por Stonewall de 1969, Black Live Matters de 2013 y la lucha de las mujeres musulmanas por practicar el balompié con *hiyab* en 2022, el poder popular está configurando una manera constante y efectiva de manifestarse.

Dispositivo opcional de influencia política, las movilizaciones, las protestas y los bloqueos se perciben como instrumentos para demandar respuesta ante los persistentes déficits en la representación democrática. En el horizonte no disminuye la voluntad de salir a la avenida y demandar. Debido a la ausencia de capital social organizado y a los partidos políticos cada vez más cuestionados, la protesta se arma de potestad. Por todo el espectro de las políticas públicas crece el espacio a la disposición de exigir y reclamar. Progresa el discurso disruptivo y aumenta el uso de la retórica que ofende, incomoda, perturba y resulta ingrata al Estado.

Elemento esencial para la existencia y el fortalecimiento de sociedades democráticas, la protesta social se encuentra protegida por una constelación de derechos y libertades en el espacio internacional. Durante los últimos años, tanto en el ámbito universal como en el regional se viene afirmando la obligación de los Estados de respetar, respaldar y garantizar los derechos humanos en contextos de protesta. La deferencia a la manifestación pacífica es un indicador de la actuación del Estado, porque evidencia la forma de gestión de las autoridades y la posibilidad de acceso que tienen las personas al terreno público.

Construido de manera paulatina y progresiva, en el estándar internacional de protección a la protesta social se trazan varias líneas generales. Por no tener carácter absoluto, el derecho de reunión puede limitarse, siempre y cuando se observen los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad. En una sociedad democrática, el espacio urbano no sólo es un ámbito de circulación, sino también de participación. Pueden los Estados establecer cierta regulación, pero sin exigencias desmedidas que retiren el núcleo esencial de ese derecho.



Dirigido a destacar el carácter protector y permisivo del orden jurídico internacional, el estudio pone énfasis en un estándar multilateral alentador de la movilización social. Un análisis enfocado en el peso de la protesta como factor de cambio revela que entre las buenas prácticas se considera fundamental la presunción favorable a la celebración de reuniones pacíficas, misma que debe establecerse clara y explícitamente en la ley. El ejercicio de las libertades fundamentales no deberá supeditarse a una autorización previa; a lo sumo, podría aplicarse una especie de notificación que obedezca a la necesidad de que el Estado facilite la realización del derecho a la libertad de reunión pacífica y tome las medidas pertinentes para resguardar el orden y la seguridad públicos, así como los derechos y las libertades de los demás.

Indispensable para la consolidación democrática, en el estándar internacional los Estados se obligan a la adopción de medidas positivas, razonables y oportunas, a favor de la movilización pública. No descuida la investigación el ejercicio de ponderación para equilibrar los derechos y las libertades asociados a la protesta. Entre las personas activas figura el consenso de que la protesta genera cambios graduales y sutiles en el entorno social, no siempre dependientes de quienes participan, ni del alcance de sus recursos. En tanto que para buena parte de los espectadores la protesta perjudica a otros que no la deben y prevalece la idea de que la movilización es más de lo mismo. Nada sencillo encontrar el justo medio entre posiciones que resultan sugerentes a la luz de cuestionarse quiénes salen a protestar y por qué lo hacen.

Conclusión irrefutable del estándar multinacional: la protesta no se debe criminalizar. El hecho de que la autoridad tenga la facultad de negar la legitimidad de las causas que orillan a los agraviados a manifestarse, transgrede el derecho de disentir y expresarse. La libertad de reunión está exenta de toda posibilidad de tipificación. Protestar implica mostrar inconformidad, lo cual invariablemente lleva una crítica, de ahí que movilizarse sea un derecho esencial que no puede, ni debe, sancionarse de manera penal. Catalogar a los manifestantes como delincuentes evidentemente resulta contrario a la protección jurídica internacional del derecho y a la libertad de reunión. En la construcción de un parámetro de la manifestación pacífica, la protesta social debe revelar la buena salud de un régimen democrático.

## II. LA PROTESTA COMO FACTOR DE CAMBIO Y EXPRESIÓN DE LA DIVERSIDAD CULTURAL ANTE EL AGRAVIO SOCIAL

Una de las imágenes más icónicas de la historia es la de Mahatma Gandhi apoyado en un bastón de bambú y caminando junto a otros seguidores para denunciar

el monopolio británico sobre las minas de sal en la India. Tras un recorrido que duró casi un mes, después de 300 kilómetros de marcha, sumando en el trayecto a miles de simpatizantes, el reclamo logró llamar la atención de la prensa internacional. Sin ningún tipo de violencia y pasando por decenas de pueblos, el movimiento impulsado por Gandhi consiguió el reconocimiento al derecho de los indios para explotar los recursos salinos. Fuente de inspiración de otros líderes sociales, la Marcha de la Sal de 1930 impulsó el derecho de toda persona a protestar pacíficamente.

Desde hace tiempo, la protesta y la movilización social se han constituido como herramientas de petición a la autoridad y canal de denuncia sobre los abusos y las violaciones a los derechos humanos. Imposible olvidar las concentraciones de miles de personas que se inconformaron contra el racismo en Estados Unidos. Luego de Martin Luther King, la causa que dio origen a la lucha conocida como Black Live Matters confrontó con vehemencia la brutalidad policial.<sup>1</sup> La muerte de George Floyd a manos de un policía blanco en Minneapolis, en mayo de 2020, desencadenó la mayor ola de protestas contra la ferocidad policial y el racismo en la Unión Americana. La disconformidad se replicó en varias ciudades del país vecino y del mundo, reivindicando que la vida de las personas negras importa. El movimiento impulsa la conversación en torno de la violencia estatal contra las personas de color. Después de siete años de Black Live Matters, la demanda social está en el ADN y la memoria muscular de ese país. A partir del caso Floyd, con la eclosión del movimiento, el escrutinio sobre la actuación policial contra las minorías se ha incrementado.

Como mecanismo alternativo de influencia política, las movilizaciones y las protestas sociales se perciben cual instrumento para demandar respuestas ante los persistentes déficits en la representación democrática. La inconformidad se levanta como un sustituto frente a los fuertes personalismos, el populismo y las autocracias. Es válido votar, pero también protestar. En el horizonte no disminuye la voluntad de salir a la calle y demandar. Debido a la ausencia de capital social organizado y a los partidos políticos cada vez más cuestionados, la protesta se arma de poder. Por todo el espectro de las políticas públicas crece el espacio a la disposición de exigir y reclamar.

Francia está convulsa y se ha visto sacudida por una marea de protestas. Son comunes las escenas de personas prendiendo fuego a vehículos y trepando edifi-

---

1 Pocos saben que Black Live Matters es una idea creada por tres mujeres: Alicia Garza, Patrisse Cullors y Opal Tomei, quienes personificaron la inconformidad frente al racismo y la bestialidad policial en 2013, después del veredicto de no culpable que obtuvo George Zimmerman, un hombre acusado de asesinar a tiros al adolescente negro Trayvon Martin en Florida. Expresión social de gran amplitud, cuyo propósito es revelar y dismantelar el racismo sistémico en Estados Unidos, Black Live Matters desarrolló una importante coalición política de visibilidad internacional. Aquello que empezó como un *hashtag* se hizo un grito mundial contra la violencia y la injusticia racial.



cios con ventanas rotas, mientras la policía antidisturbios se enfrenta fieramente a los manifestantes. Muchas causas detonan el malestar social: la reforma al impopular régimen de pensiones o la muerte a tiros del adolescente Nahel, de ascendencia argelina, sacuden pronto a los activistas. El uso de la fuerza rebasa los principios de absoluta necesidad y proporcionalidad, los trastornos escalan y los líderes sindicales se niegan a pasar la página. Consecutivas jornadas de huelga exacerbaban los ánimos, que hacen recordar la expresión social de los chalecos amarillos, aquella violenta protesta de 2018 contra el alza de los combustibles y la pérdida del poder adquisitivo.

Magnífica forma de decirle la verdad a la autoridad, la protesta saca a la luz las injusticias y los abusos. Como pocas veces en su pasado, existe un terreno fértil para la decisión de protestar. El aumento de las movilizaciones está asociado con las deficiencias institucionales y con la incapacidad de los gobiernos de responder a las expectativas del electorado, cada vez más informado y participativo. Es un recurso que ejerce influencia política cuando los mecanismos formales de representación son defectuosos y los gobiernos carecen de la voluntad o la solvencia para atender las demandas colectivas.

En un país en el que 43 jóvenes pueden, literalmente, desaparecer de la noche a la mañana y 49 menores perecer en su guardería tras un doloroso incendio, resulta imprescindible conocer qué hace falta para cimbrar las raíces de la movilización social. Pese al amplio volumen de la inconformidad o la desazón no hubo mayor presencia de gente volcada en las calles. Pasadas ciertas escenas coyunturales, el ritmo y la constancia de los reclamos se tornaron algo pasajero. El enceno sirvió para alentar campañas y arrancar promesas de solución; a cinco años de una nueva administración, el tema Ayotzinapa incomoda e irrita políticamente.

Considerada una consecuencia del malestar ciudadano, la irrupción de la protesta social amerita alguna explicación. Persiste la incógnita sobre las circunstancias que empujan a ciertas personas a sumarse a las movilizaciones, en tanto otras deciden no hacerlo. Para muchos, activarse y protestar es un medio que puede utilizarse contra los gobiernos para obligarlos a tomar en cuenta sus experiencias e intereses, especialmente cuando se padece una situación de desventaja política. El sentimiento de marginación se asocia con el ánimo de manifestarse. Las personas ofendidas por algún tipo de discriminación se muestran más dispuestas a protestar, respecto de aquellas que no tienen esa clase de experiencia. Identificarse con un grupo que carece de la posibilidad de participar en la toma de decisiones públicas constituye una situación singular de quebranto (Monsiváis, 2022, p. 220).

Aproximarse de modo parcial a quienes se movilizan repara, necesariamente, en el agravio social. Las personas que se sienten tratadas de manera injusta

o experimentan un sentido de afrenta por su identidad social, por su pertenencia a un grupo, e incluso por sus creencias, estarán más propensas a protestar. Asociada a las afinidades colectivas, a la indignación moral, a la estimulación emocional, a las redes sociales, o al costo de abstenerse, la protesta es un recurso estratégico para obligar al gobierno a tomar en cuenta las demandas de la ciudadanía. El sentimiento de injuria colectiva aumenta la decisión de manifestarse, cuando se percibe que el régimen dará prioridad a los intereses de otros grupos (Corporación Latinobarómetro, 2022, p. 93).

Casi cualquier protesta tiene el propósito de incidir en la conducción de los asuntos públicos. El repertorio es extenso, desde los reclamos por agua potable hasta la autorización para las peleas de gallos. Más o menos violentas, no todas las protestas son indicativas de un movimiento social. De resultados inciertos, algunos reclamos pueden ser legítimos y contar con el apoyo popular. Mientras los movimientos feministas son un hito que permite poner en el centro del debate los avances alcanzados por las mujeres, no se advierte legitimación alguna en el cierre de autopistas relacionado con el narcotráfico o la tala ilegal. El tema no transita por la cantidad de manifestantes, sino por sus causas.

De la misma forma que la posición de los votantes, con respecto al gobierno en turno, puede ser decisiva para entender las actitudes hacia la protesta social, ahora juega un rol trascendente el costo de permanecer al margen. Las nutridas marchas en favor del Instituto Nacional Electoral (INE) convocaron a sectores que suelen no manifestarse cotidianamente. La posibilidad de protestar no es un monopolio de clase, y así quedó demostrado cuando la convocatoria emociona. Muy diferentes son las expresiones vinculadas con la defensa de las instituciones de aquellas concurrentes con intereses particulares. La tónica y el ritmo de la protesta suelen ser altamente irregulares.

Un análisis focalizado en el peso de los actores ayuda a entender la percepción de la protesta social como recurso político de interpelación. El propósito esencial de la movilización es incrementar la sonoridad de la denuncia y por eso importa el modo de involucrar a otras audiencias. La génesis de la protesta supone distintas experiencias que constituyen síntomas de desafío colectivo, lo cual implica no sólo a los directamente agraviados sino, de un modo u otro, a todos aquellos que comparten posturas acerca del reclamo, porque las protestas movilizan opiniones, juicios de valor y discursos morales. Interesa conocer cómo se valoran la efectividad y el sentido de la protesta, pues los espectadores conforman un grupo heterogéneo en el que se alojan posibles adherentes a la movilización. (Urbina, 2018, p. 421).

Varios puntos confluyen sobre la protesta social: la polaridad del resultado es uno de ellos. Entre los participantes activos queda clara la utilidad de salir a la



calle por el simple hecho de denunciar una situación considerada injusta o arbitraria. Sin embargo, existe un grupo importante de espectadores que equiparan la protesta con una actividad de revoltosos, chairros o paleros. No resulta sorprendente encontrar esta categoría de denostaciones, y lo importante es saber desde dónde se construyen esas apreciaciones y cuáles son sus consecuencias. Combatir la violencia a través de las manifestaciones tiene sus detractores y no falta quien culpa a los movimientos de empeorar las relaciones sociales. Demasiados críticos cuestionan y criminalizan la protesta.

Es cierto que, en distintas ocasiones, las circunstancias de las protestas generan disrupción y afectan el desarrollo normal de otras actividades, pero eso *per se* no las vuelve ilegítimas. Ejercicio de ponderación, entre las personas activas figura el consenso de que la protesta genera cambios graduales y sutiles en el entorno social, no siempre dependientes de quienes participan, ni al alcance de sus recursos. En tanto, para buena parte de los espectadores, la protesta perjudica a otros que ni la deben y prevalece la idea de que la movilización es más de lo mismo. Nada sencillo encontrar el equilibrio entre posiciones que resultan sugerentes a la luz de cuestionarse quiénes salen a protestar y por qué lo hacen. Sería atrevido sostener que salir a la calle sólo es pertinente en determinado supuesto.

Etiquetar de ese modo las formas de protesta podría desconocer el contexto en que se desarrolla e ignorar la relación con el sujeto y con el objetivo de la acción. Distraerse por el vandalismo suscita perder el justo medio de la movilización. Sello distintivo de la marcha 8M es la iconoclasia, acción realizada de forma histórica por distintos movimientos sociales que buscan un cambio de sistema y narrativa. Rechazar la tradición heredada puede expresarse a través de la destrucción de símbolos o monumentos con fines políticos o ideológicos. A diferencia del vandalismo, la iconoclasia es una protesta política e ideológica que el feminismo utiliza contra el patriarcado y contra la violencia de género. Pasar sobre monumentos que representan la violencia machista es una forma de resistencia y de protesta contra el régimen establecido. Es una cuestión de solidaridad y de conciencia para dejar de criminalizar y empezar a cuestionar.<sup>2</sup>

Alzar la voz de forma pública para crear una reacción social y arrinconar a las autoridades con el fin de atender las demandas no se reduce a una inconfor-

2 Sobre la protesta y la acción directa contra monumentos, calles y edificios, se recomienda la lectura del texto *Iconoclasia en el movimiento feminista*, elaborado por Fernanda Hernández Carrera, editado por el Colegio Libre de Estudios Universitarios, Puebla, México, diciembre de 2021. Entre las manifestaciones feministas, la iconoclasia va dirigida al patrimonio histórico ligado a los patrones de conducta y de pensamiento que se busca erradicar. Es una revolución contra lo establecido. Intervenir espacios y agredir obras es producto y consecuencia de todas las injusticias a las que las mujeres han sido sometidas. La iconoclasia es parte de la historia para obtener justicia; el vandalismo no. Disponible en <https://revista.cleu.edu.mx/new/descargas/2014/>.

midad individual o particular, sino a una colectiva. Históricamente, la obtención de derechos no ha sido tarea fácil, debiéndose recurrir a protestas que llevan a cabo la deconstrucción de distintas estructuras. Como factor de cambio y expresión de la diversidad cultural ante el agravio social, la protesta es un elemento esencial para la existencia y la consolidación de sociedades democráticas. Dirigidas a externar ideas, visiones o valores de disenso, denuncia o reivindicación, las protestas son una vía para elevar el piso de protección a los derechos fundamentales. Desempeñan un papel dinámico en la movilización de la población y de la formulación de sus reclamos y aspiraciones.

### **III. UN ASOMO A LA PROTECCIÓN JURÍDICA INTERNACIONAL DE LA PROTESTA Y LOS DERECHOS ASOCIADOS DE REUNIÓN, EXPRESIÓN Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA**

Elemento esencial para la existencia y la consolidación de sociedades democráticas, la protesta social se encuentra protegida por una constelación de derechos y libertades en el espacio internacional. Durante los últimos años, tanto en el ámbito universal como en el regional, se viene afirmando la obligación de los Estados de respetar, respaldar y garantizar los derechos humanos en contextos de protesta. El respeto a la protesta pacífica es un indicador de la actuación del Estado, porque evidencia la forma de gestión de las autoridades y la posibilidad de acceso que tienen las personas al terreno público.

Fuertemente asociada a las actividades de defensa de los derechos humanos, incluyendo demandas de reconocimiento, salvaguarda y ejercicio, la protesta constituye un camino para transitar a una mejora sustantiva en la custodia de los derechos fundamentales. En el desarrollo progresivo del derecho internacional, las cortes supranacionales distinguen que la protesta desempeña un papel vital en la relación de interdependencia e indivisibilidad de los derechos ejercidos a través de las manifestaciones públicas y las acciones de reclamo social. En particular, destaca la interconexión con los derechos políticos, la libertad de expresión, el derecho de reunión y la libertad de asociación. Derechos que, en conjunto, hacen factible el juego democrático (Organización de Estados Americanos y Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019, p. 11).

Medio de acción y persecución de objetivos legítimos, la protesta puede estar protegida por el derecho a la libertad de expresión. Bajo la óptica de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), la posibilidad de manifestarse, pública y pacíficamente, es una de las maneras más accesibles de ejercer la libertad de expresarse. Inserta en el orden primario y radical de la democracia,



no se concibe la libertad de expresión sin el debate libre o negando a la disidencia el derecho a proyectarse. La protesta deberá asumirse como expresión de la pluralidad cultural, contraria a la unilateralidad de pensamiento.

Incluida en el derecho de reunión se resguarda la congregación pacífica, intencional y temporal de las personas en un determinado lugar para el logro de un objetivo común. Como tal, la protesta habilita para crear o participar en entidades u organizaciones con el propósito de actuar colectivamente en el logro de los más diversos fines, siempre que éstos sean legítimos. En la consolidación de la vida democrática, el derecho a reunirse reviste un interés social imperativo. Siendo un derecho individual, adquiere peso cuando se ejerce de manera gremial y se proyecta, de esa forma, sobre el ámbito político. El derecho de reunión es un derecho intermedio entre la libertad de expresión y la libertad de asociación (Carbonell, 2006, p. 826).

Otro de los derechos aplicable a la protesta es la libertad de asociación, que puede tener dimensiones específicas cuando se trata de grupos o de colectivos determinados como los sindicatos. Al respecto, el derecho de huelga ha sido considerado una de las formas más comunes del ejercicio de la protesta. Elemento fundamental de la vida pública, el derecho de asociarse expresa la posibilidad de constituir agregados interpersonales de intereses. Parte integrante del capital social, la intervención y la manifestación asociativa incrementan el sentido cívico de los ciudadanos a quienes les permite incidir, de forma más directa, en las decisiones importantes de su comunidad.

Como una extensión de la participación política, intervenir en el debate público es una modalidad más del derecho a la protesta. La capacidad de las personas de sumar sus voces, reunirse para expresar su apoyo o su disidencia de manera libre, les permite participar en la deliberación pública. Las protestas y las reuniones pacíficas canalizan las tensiones sociales que, si son correctamente atendidas, pueden prevenir la exacerbación de los conflictos. A lo largo de la historia, las protestas han sido motores de cambios importantes. En todas las regiones del mundo, miles de personas salen a la calle y externalan su disconformidad con el orden político y social establecido. Exigen a los gobiernos el cumplimiento de los ofrecimientos electorales y reclaman que los derechos humanos sean una realidad para todos. Junto con el sufragio, la protesta es un modo natural de acción política (Oficina del Alto Comisionado *et al.*, 2021, p. 19).

Declarada en un conjunto de tratados sobre derechos humanos, la congregación de derechos familiarizados con la protesta social ha sido objeto de una evolución normativa. A nivel internacional, en los últimos 10 años, el derecho a la protesta cuenta con mejores prácticas en términos de gestión y se desarrollan nuevos estándares regionales y universales. Extenso el acervo de disposiciones

normativas contenidas en convenciones y otros instrumentos, como las interpretaciones agregadas en observaciones generales, resoluciones, opiniones consultivas e informes de relatorías o relatores especiales, el marco jurídico internacional sobre la protesta cumple amplias expectativas.

Desde el instrumento fundacional del sistema global de los derechos humanos, anclado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, se reconoce el derecho de toda persona a la libertad de reunión y de asociación pacíficas. Ejercicio fortalecido en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas, o los derechos y las libertades de los demás. Las respuestas equivocadas del Estado perjudican otros derechos distintos a los señalados, involucrados en la falta de resguardo estatal a la protesta social (1966, artículos 20 y 21, respectivamente).

Abordar la regulación internacional respecto del derecho a la protesta recorre otros dispositivos normativos del sistema universal. En la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, adoptada en 1965, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, los Estados se comprometen a garantizar el derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas (artículo 5°). Así, con el compromiso global de salvaguarda de los derechos humanos, la Convención sobre los Derechos del Niño, suscrita en 1989, determina que no se podrán establecer restricciones a la libertad de celebrar reuniones pacíficas, distintas a las que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional o pública, la protección de la salud y la moral públicas o el amparo de los derechos y las libertades de los demás (artículo 15°).

Nada atrás queda el sistema interamericano del resguardo al derecho de protesta. A partir de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, similar año a la de condición universal, se satisface que cualquier persona tiene derecho de reunirse pacíficamente con otras, en manifestación pública o en asamblea transitoria, en relación con sus intereses comunes de cualquier índole (artículo 15°). Similar en cierto sentido, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, acordada en 1969, determina que debe ser reconocido el ejercicio de reunión pacífica y sin armas, el cual sólo podría restringirse por motivos de seguridad nacional, orden público, o para proteger la salud o las moral públicas o los derechos y las libertades de terceros.

Una visión extendida del tema también abarca la interpretación general de las disposiciones sustantivas y su orientación. Sumar al marco de referencia las observaciones, las recomendaciones generales, las opiniones consultivas y los



informes técnicos resulta oportuno. Guía interpretativa sobre el contenido de los derechos reconocidos en los tratados internacionales, las observaciones recogen el punto de vista de órganos *ex profeso* como los consejos. Sobresale el trabajo del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que ha emitido resoluciones trascendentes acerca de la promoción y la protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas.

Prácticamente poco o nada puede justificar el uso indiscriminado de la fuerza letal contra una multitud. Mediante reiterado exhorto, el Consejo de Derechos Humanos insta a todos los Estados a que, con carácter prioritario, velen por que sus leyes y sus procedimientos nacionales se ajusten a los compromisos internacionales en lo referente al uso de la fuerza en el entorno de las actividades para mantener el orden público. Con el fin de favorecer las manifestaciones pacíficas, los Estados deberán facilitar un ambiente seguro y propicio para que los individuos y los grupos puedan ejercer su derecho a la libertad de reunión, de expresión y de asociación, exentos de amenazas por detenciones o reclusiones arbitrarias, desapariciones forzadas, torturas u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Conmina, además, a documentar las violaciones y los abusos de los derechos humanos en el marco de las congregaciones pacíficas (Protesta Social y Derechos Humanos, resolución A/HRC/25/L.20, 24 de marzo de 2014.)

Orientado a resguardar y a ampliar el margen de actuación de la sociedad civil, en 2010 el Consejo de Derechos Humanos determinó establecer el mandato de un Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación. Mediante su apoyo a litigios estratégicos, el mandato ha realizado una intensa labor para consolidar el marco normativo en relación con la protesta. Este trabajo incluye la presentación de informes temáticos que permiten abordar nuevas y emergentes cuestiones, incorporando un examen sobre las prácticas más adecuadas y los procedimientos especializados de supervisión (resolución A/HRC/RES/15/21 del 6 de octubre de 2010).

Entre las buenas prácticas, el Relator Especial considera fundamental la presunción favorable a la celebración de reuniones pacíficas, misma que debe establecerse clara y explícitamente en la ley. El ejercicio de las libertades fundamentales no deberá supeditarse a una autorización previa de las autoridades; a lo sumo, podría aplicarse una especie de notificación, que obedezca a la necesidad de que el Estado facilite la realización del derecho a la libertad de reunión pacífica y tome las medidas pertinentes para resguardar el orden y la seguridad públicos, así como los derechos y libertades de los demás.

Con la intención de transformar las estructuras sociales, políticas y económicas existentes, el Informe 2020 del Relator Especial destaca y reconoce que las mujeres de todas las edades y de todos los orígenes están inspirando y dirigiendo

movimientos sociales trascendentes. Alzando la voz, han hecho progresos significativos hacia su participación en la vida pública. Gracias a una larga tradición de liderazgo femenino, las mujeres y las niñas cumplen la importante promesa de no dejar a nadie atrás. Llamam poderosamente la atención sobre desigualdades muy arraigadas, como el patriarcado y la misoginia. Frente a un espacio cívico todavía estrecho, las mujeres persisten en su lucha por lograr cambios definitivos. Llevan rato a la vanguardia de la brega por una democracia significativa y duradera, donde la toma de decisiones se aleje de la discriminación (ONU, 2020).

Aunado a las resoluciones que exponen observaciones generales sobre la protesta y los informes de relatores especiales, existen declaraciones que extienden las normas flexibles o de *soft law* respecto de las manifestaciones pacíficas. En más de una ocasión, el Alto Comisionado para los Derechos Humanos se ha pronunciado sobre las medidas efectivas y las mejores prácticas que aseguren la promoción y la protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones públicas. A través de diversas declaraciones se insiste en que los Estados tienen conocimiento de los parámetros de derechos aplicables a las protestas pacíficas, por estar contenidos en tratados o convenciones de los que son parte.

A menudo se subraya que la protesta social es multifacética y amalgama diferentes derechos que podrían variar según las circunstancias. En consecuencia, el examen de las limitaciones a la manifestación pacífica debe realizarse de manera exhaustiva ante ciertas lagunas advertidas en su reglamentación. Reflexivo sobre el ejercicio de la expresión pública y su posible regulación, el Alto Comisionado para los Derechos Humanos anticipa que habrá de tenerse en cuenta el entorno político, social, cultural y económico. En la declaración respectiva, precisa que las manifestaciones pacíficas prosperan cuando hay una cultura sólida de respeto a los derechos humanos, el Estado de derecho y la rendición de cuentas. (declaración contenida en el Informe A/HRC/25/32 del 29 de enero 2014).

Derecho reconocido en el haber jurídico internacional, varios tratados, observaciones generales, informes técnicos y declaraciones explícitas, imponen un estándar global de protección a la manifestación pacífica. Distintos órganos de las Naciones Unidas y otros foros regionales han aprobado resoluciones, directrices y recomendaciones para hacer frente a las amenazas específicas que se ciernen sobre las personas cuando ejercen sus libertades públicas, incluidos los derechos de reunión, expresión y asociación. Con sujeción únicamente a las limitaciones permitidas por el derecho internacional, en particular las normas de derechos humanos, prevalece un exhorto para que los Estados respeten y protejan plenamente la libertad de reunión, incluso en el entorno de unas elecciones. En la construcción de un parámetro de la manifestación pacífica, la protesta social debe revelar la buena salud de un régimen democrático.



#### IV. LÍNEAS GENERALES EN LA CONSTRUCCIÓN DE UN ESTÁNDAR INTERNACIONAL DE RESGUARDO Y CUIDADO A LA PROTESTA SOCIAL

Numerosos ejemplos de protestas sociales, realizadas en todo el mundo, ilustran el hecho de que las manifestaciones se han convertido en un medio importante para ejercer la democracia participativa y directa. En cierto modo, pueden servir de barómetro al desempeño de los gobiernos. En virtud de la importancia que alcanza la protesta en los sistemas democráticos, el Estado tiene un ceñido marco para justificar su restricción.

Construidas de manera paulatina, en el estándar internacional de protección a la protesta social se trazan varias líneas generales. Por no tener carácter absoluto, el derecho de reunión puede limitarse, siempre y cuando se observen los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad. En una sociedad democrática, el espacio urbano no sólo es un ámbito de circulación, sino también de participación. Pueden los Estados establecer cierta regulación, pero sin exigencias desmedidas que hagan nugatorio el ejercicio de ese derecho. En relación con el aviso previo, previsto en algunas legislaciones nacionales, el requerimiento no es incompatible sólo si tiene por objeto informar y permitir que las autoridades tomen las medidas conducentes para facilitar el ejercicio del derecho, mientras no se entorpezca de manera significativa el desarrollo normal de la manifestación.

Disponer el aviso previo no concede la facultad discrecional de negar el derecho a manifestarse. Podría la autoridad estimar pertinente modificar las circunstancias de tiempo y lugar, cuando constituyan un peligro para los manifestantes, debiendo fundar y motivar su decisión y ofreciendo un recurso adecuado y efectivo para controvertir la determinación. Bajo ningún supuesto el aviso previo dará lugar a censura anticipada. El derecho de reunión pacífica no debe interpretarse de forma restrictiva, puesto que constituye un elemento fundamental de la democracia. No merece prohibirse una protesta basándose en el motivo por el que se sale a la calle. Toda protesta habrá de tratarse como un derecho y no como un privilegio; por esa razón no se requiere autorización previa.

Suficientes protestas están dirigidas a externar rechazo a las políticas públicas y a los funcionarios responsables de ellas; no son escasas las que demandan nuevas medidas a los distintos poderes del Estado o niveles de gobierno. Algunas suben más el tono que otras, pero bajo cualquier modalidad el derecho de reunión deberá ejercerse de manera pacífica y sin armas. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) admite que los Estados tienen el deber de garantizar la seguridad de las personas y el orden público. Sin embargo, el uso de la fuerza deberá adoptar, en estos contextos, acciones proporcionales al logro de los objetivos y no obstruir de manera arbitraria el ejercicio del derecho a inconformarse.

Según se desprende del desarrollo normativo, ya sea del sistema internacional o interamericano, existe una presunción general respecto de la condición pacífica de una manifestación. Los actos vandálicos no alcanzan para deslegitimar sus causas y el comportamiento violento de algunos no repercute como para quitarle el carácter pacífico. Corresponde a los Estados abstenerse de violar los derechos de los manifestantes y ofrecer garantías facilitando un entorno propicio para expresarse. Elemento esencial del derecho a la protesta es asegurar el objetivo de visibilidad que persigue el movimiento. Las protestas requieren realizarse en el ámbito del espacio público y pueden causar molestia o ciertos trastornos a la vida ordinaria de terceras personas. En el derecho internacional se alude al principio que tanto la gente común como las autoridades deben ofrecer un grado de tolerancia a ese desorden (Oficina del Alto Comisionado *et al.*, 2021, p. 21).

Parte de la mecánica en una sociedad plural, donde conviven los más diversos intereses, muchas veces incompatibles, es manifestarse públicamente. Hacerlo en los espacios más concurridos y accesibles afecta la rutina diaria de otras personas, impacta la movilidad peatonal y vehicular, la actividad económica, irrita y pudiera molestar en extremo, pero, intencional o no, sus consecuencias no ponen en duda la protección a la libertad de reunión. La mera afectación a terceros no constituye, por sí misma, un acto de violencia, ni justifica el uso de la fuerza contra una manifestación pacífica. De presentarse en la protesta hechos violentos, constitutivos de delito, la responsabilidad deberá individualizarse y no imputarse de manera general.

Ninguna restricción puede resultar excesiva ni comprometer la esencia del derecho a reunirse. No podrá ser discriminatoria, ni causar un efecto amenazador. Conforme al marco convencional, los Estados están obligados a no intervenir en una reunión pacífica sin justificación legítima para hacerlo. A pesar del contenido en el mensaje, la autoridad no deberá sancionar a los participantes por el solo hecho de reunirse. Toda respuesta estatal tendrá que ser ajena a descalificar o a criticar la protesta pacífica y a implementar cualquier forma de injerencia, directa o indirecta. Es condenable toda presión lesiva hacia quienes pretenden contribuir a la deliberación pública.

Aprobada por consenso en octubre de 2018, el Consejo de Derechos Humanos emitió una resolución con un conjunto de orientaciones sobre principios que deben guiar la puesta en práctica efectiva del derecho a participar en la vida pública. Las directrices hacen referencia a una serie de elementos básicos que deberán conducir la participación social. Una de ellas alude al compromiso estatal de poner fin a todos los actos de intimidación y represalias contra los agentes de la sociedad civil. En ese contexto, la intervención en manifestaciones desempeña un papel esencial en el empoderamiento de personas y grupos que protestan para



reducir las desigualdades. El derecho a tomar parte del espacio público no puede considerarse en el vacío (Organización de Naciones Unidas, Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado, 2018, p. 6).

Criminalizar la protesta es sumamente grave, y el hecho de que la autoridad tenga la facultad de negar la legitimidad de las causas que orillan a los agraviados a manifestarse, transgrede el derecho de disentir y a expresarse. La libertad de reunión está exenta de toda posibilidad de tipificación. Protestar implica mostrar inconformidad, lo cual invariablemente lleva una crítica, de ahí que movilizarse sea un derecho esencial que no puede, ni debe, sancionarse penalmente. Catalogar a los manifestantes como delincuentes evidentemente resulta contrario a la protección jurídica internacional del derecho y la libertad de reunión.

Cada uno de los derechos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos tiene un ámbito, un sentido y un alcance propios. En cuanto al derecho de reunión, es imprescindible que cualquier persona pueda externar libremente sus convicciones, sin colocarla en situación de vulnerabilidad. Algunas protestas buscan cierta disrupción de la actividad cotidiana con el fin de ganar aparador y amplificar la voz, pues de otro modo sería difícil hacerse escuchar. Presentan un mensaje alternativo a los intereses políticos y económicos establecidos. Como si fuera una amenaza para la estabilidad del gobierno o la seguridad interior, algunos Estados han instrumentado respuestas desproporcionadas y no justificadas.

Durante una manifestación, los Estados están obligados a implementar medidas y mecanismos para organizar el aparato gubernamental, de modo que aseguren el pleno ejercicio de los derechos humanos donde sea necesario. El compromiso se extiende a todas las actividades relacionadas con su realización, desde la planeación, la organización, el traslado y la comunicación, antes, en el curso y después del evento. La intervención de las fuerzas de seguridad debe garantizar un espacio seguro y propicio para los participantes. Una detención que se basa exclusivamente en el hecho de manifestarse no cumple los requisitos de razonabilidad y proporcionalidad.

Apunta la Corte IDH que la seguridad ciudadana no puede respaldarse en un paradigma de uso de la fuerza. Tratar a la población civil como enemigo es, a todas luces, irracional. Cuando la respuesta incorrecta del Estado da lugar a daños físicos de los manifestantes, ya sea por hechos de represión imputados a los agentes públicos o por falta de protección estatal frente a las agresiones de terceros, infiltrados o reventadores, deberá fincarse la responsabilidad pertinente y contrarrestar todo indicio de impunidad. Numerosos manifestantes son víctimas de torturas, malos tratos, privaciones ilegales de la libertad, desaparición forzada, e, incluso, ejecuciones extrajudiciales sumarias. (Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en *Atenco vs. México*, p. 62).

Dar garantía a todos los derechos de las personas que participan o asisten a una protesta conlleva el resguardo de los defensores de derechos humanos que observan la manifestación. En la relatoría de consejos y comités internacionales también sobresale el trabajo de periodistas, medios de comunicación y aquellos que monitorean el desarrollo de reuniones pacíficas. Recabar y difundir información de lo sucedido en los mítines es parte de la libertad de expresión que protege el derecho de registrar y difundir cualquier incidente. Bajo cierta óptica, la presencia de reporteros podría inhibir abusos o excesos propios de la brutalidad policial. En el estándar internacional, la actividad periodística debe ser especialmente protegida de interferencias ilegítimas, provengan de autoridades o de terceras personas.

Proyectar líneas generales en un estándar internacional inicia con la obligación de proteger y facilitar. Durante una protesta, la intervención del Estado merece prestar atención a los deberes de cuidado y procuración. El interés social imperativo del que se reviste el derecho a manifestarse públicamente hace que exista una presunción a favor de su ejercicio. Sin duda, la presunción debe estar plenamente establecida en los ordenamientos jurídicos de los Estados, clara y explícitamente, sin discriminación. Actuar sobre la base de la licitud de las protestas, los bloqueos y las manifestaciones sociales, bajo el supuesto de que no constituyen una amenaza al orden público, es una premisa del estándar global. Subordinar la protesta al presunto mantenimiento de intereses colectivos no es un cheque en blanco. Condenar las actividades propias de la protesta social, mediante tipos penales violatorios de los parámetros convencionales, es una transgresión a los derechos humanos.

## **V. ANÁLISIS DE LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES RESPECTO DE LA PROTESTA SOCIAL A PARTIR DE LA PROPORCIONALIDAD Y LA PONDERACIÓN**

Como todo ordenamiento jurídico, el derecho internacional es un sistema en constante y permanente transformación. En la medida en que trata de adaptarse a la dinámica de los distintos actores de la sociedad mundial, tanto en su estructura teórica como institucional, incorpora nuevos elementos de análisis. Entre los cambios trascendentes de la disciplina, no obstante conservar sus principios fundamentales, se ubica reconocer situaciones y sujetos inéditos, justo donde caben la protesta social y la salvaguarda jurídica de los manifestantes.

En su condición evolutiva, respetar los derechos y las libertades reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos implica la adopción de medidas en dos vertientes: por un lado, suprimir las normas y las prácticas que



incumplan las garantías convencionales; por otro, expedir reglas y principios que aseguren su observancia. Con arreglo a sus procedimientos constitucionales, los Estados tienen el deber de abrazar las medidas legislativas que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos y las libertades previstos en la convención. Ese margen nacional de configuración normativa no es absoluto, debido al control de convencionalidad que opera en la materia.

Considerada regla general, las limitaciones a la protesta serán la excepción. Para que las restricciones resulten legítimas deberán superar el test de proporcionalidad. Como un límite de los límites a los derechos fundamentales, el principio de proporcionalidad permite medir la licitud de todo género de linderos normativos a las libertades. Aun cuando el legislador dispone de una amplia facultad para configurar o concretar derechos y para intervenir en su órbita de acuerdo con los dictados de la conveniencia política, el ejercicio de esta atribución está enmarcado por una frontera. El principio de proporcionalidad constituye la cautela que toda restricción a un derecho debe cumplir para obtener justificación jurídica. Dicho de otra manera, determina hasta dónde la ley supone una intervención indebida a los derechos fundamentales.

Poner límites a la protesta no encierra al legislador en un catálogo predefinido y riguroso de opciones políticas, permitiéndole armonizar la libertad de reunión con las necesidades sociales y configurar, de modo adecuado, el ejercicio de los derechos. La protección de los derechos y las libertades de otros no deberá emplearse como excusa para restringir, excesivamente, las protestas pacíficas. Ahora bien, no todo límite o restricción carece de motivo plausible o es desproporcional. Sin embargo, en los casos en que sea posible emplear distintos métodos para imponer una restricción o que ésta admita diversas intensidades en el grado de su aplicación, tendrá que optarse por la menos lesiva.

Un análisis integral de los estándares internacionales sobre la protesta social y los derechos involucrados da lugar a identificar elementos comunes en la aplicación del test de proporcionalidad. De acuerdo con la doctrina y la jurisprudencia nacional e internacional, la estructura del principio de proporcionalidad se compone de los subprincipios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. Aquella autoridad que implante limitaciones a una manifestación pública debe acreditar que esas condiciones se cumplen, con el fin de que resulte compatible con lo dispuesto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Cualquier restricción a la protesta debe estar prevista en una ley y no ser discriminatoria, basarse en criterios razonables y atender un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo. También conocido con el nombre de *adecuación*, el subprincipio de idoneidad determina

que cualquier intervención en los derechos fundamentales deberá perseguir un fin legítimo y propiciar que se alcance de manera adecuada. Sólo si se establece la finalidad de la intervención legislativa podría enjuiciarse si resulta idónea o no para contribuir a su realización. La limitación tiene que estar soportada en el bloque de regularidad constitucional, con particular énfasis en las disposiciones convencionales alusivas al estándar global de la protesta (*Yatama vs. Nicaragua*, p. 91).

Orientadas al logro de los objetivos legítimos considerados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, las limitaciones a las protestas sociales incursionan en la ponderación de los otros derechos involucrados. Algunos condicionantes sustantivos derivan de lo aludido a la libertad de expresión y a la libertad de asociación. En una sociedad democrática, la libertad de asociación sólo puede estar sujeta a las restricciones previstas en la ley y en interés de la seguridad nacional o el orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y las libertades de los demás. Los Estados no gozan de facultades amplias para interpretar el contenido de estos objetivos en cuanto a justificar una limitación en casos concretos.

Analizar la legitimidad del fin legislativo permite constatar que la injerencia legal no constituya una decisión arbitraria en el derecho a la protesta. Los derechos fundamentales no merecen restringirse sino en función de otros principios con jerarquía similar en el ordenamiento jurídico. La atribución de configurar legalmente la libertad de reunión implica, de modo necesario, que la restricción no esté prohibida constitucional ni convencionalmente. Determinar si la medida es adecuada presupone que entre el medio y el fin existe una relación positiva. Cuando el medio se encuentra relacionado con la satisfacción del fin, pero no contribuye a su logro, en todos los sentidos, o lo hace en forma abstracta y en general, se trata de un medio débilmente idóneo. Regular la protesta social se ciñe a elegir los medios menos gravosos: quizás basta con exigir que sea pacífica.

Mientras la idoneidad se dirige a establecer la eficacia de la medida, el juicio de necesidad examina si para alcanzar la finalidad existen otras alternativas que impliquen menor sacrificio. De acuerdo con sus propias apreciaciones, el legislador debe optar por el medio más conveniente para poner orden en la protesta. Excepciones como la seguridad nacional, el orden público, la moral o la salud públicas y los derechos y las libertades de los demás, deben definirse e interpretarse conforme al marco jurídico interamericano. Por supuesto, no es pertinente desnaturalizar ese tipo de nociones o privarlas de su contenido real. La necesidad conlleva la existencia de un requerimiento social imperioso que demuestre la satisfacción de un interés público ineludible (*Organización de Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*, 2019, p. 19).



Desde el punto de vista analítico y normativo, un medio alterno se revela benévolo cuando el grado de intervención no atenta contra el núcleo esencial del derecho. Determinar la intensidad de la intervención es el aspecto vertebral del principio de proporcionalidad. Toda vez que el nivel de intensidad se mide por la clase de afectación al derecho fundamental, si son muchas las porciones normativas del derecho que fueron perjudicadas por la medida, la intensidad de la injerencia es mayor. Cuando el nivel de interferencia es grave, y con ella se obtiene un beneficio escaso, la medida legislativa es incorrecta o ilegítima.

En el contexto de la protesta social, los Estados no pueden limitarla a partir de prejuicios e intolerancia hacia ciertos grupos o personas. El principio de no discriminación también evita imponer límites con base en el tipo del reclamo o la demanda que los manifestantes intenten defender. Si los Estados implantan restricciones a la protesta por el trato diferenciado de la pertenencia a un grupo o en función de las exigencias críticas, se transgreden las disposiciones convencionales relativas a la igualdad ante la ley. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reconoce que la libertad de reunión debe ser disfrutada por todos, pues la capacidad de protestar coincide parcialmente con el derecho a no sufrir discriminación

Siguiendo el estándar internacional, en el ejercicio de sus funciones, de manera particular en la configuración legal de los derechos, el legislador está obligado a actuar racionalmente y con pleno respeto a los derechos fundamentales. Desterrar lo arbitrario en la instrumentación normativa de las libertades, y contar con un mecanismo ecuaníme de interpretación, es la motivación más importante del principio de proporcionalidad. Frente a la protesta social, dicho principio se traduce en la función indispensable de limitar el poder público. Los Estados tienen el deber de respetar y proteger a las personas que adoptan opiniones o creencias minoritarias o disidentes.

Dirigido a lo permisivo y alejado de lo prohibido, el parámetro convencional sobre la protesta social abre un espacio amplio a la manifestación pública. La posibilidad de reunirse y de asociarse constituye un componente clave para el empoderamiento de comunidades e individuos marginados o segregados. De restringirse en exceso o excluirse el derecho de reunión se reforzará el aislamiento de sectores empobrecidos. Como canal de denuncia conocido sobre los abusos y las violaciones a los derechos humanos, la protesta y la movilización social se constituyen como herramientas de petición a la autoridad.

Una característica adicional de las constituciones contemporáneas es que no suelen jerarquizar principios ni derechos de manera absoluta. Potencialmente conflictivas, obligan a métodos de interpretación y argumentación que permitan, en situaciones concretas, conciliar los valores contenidos. Al respecto, la protesta so-

cial compromete criterios de ponderación cuando interfiere en los derechos de terceros. Acudir a la valoración de un límite entraña para las autoridades un margen de deliberación. Cuándo, cómo y por qué debe replegarse a una manifestación, es un tema delicado en cualquier protocolo de actuación de las fuerzas del orden.

Existen muchos casos en que el resultado de una colisión entre principios puede establecerse de modo racional. Ponderar los derechos de las personas a la libre expresión y el libre tránsito y de manifestación es un tópico complejo. Equilibrar implica estimular una interpretación que dé lugar a una relación entre principios con efectos mutuos y no a partir de una idea basada en la jerarquía. No se trata de establecer prevalencias *a priori*, sino de armonizar los derechos tutelados, procurando en cada uno de ellos su eficacia recíproca. Lograr la tutela equilibrada de los principios y los derechos involucrados pasa, necesariamente, por el empleo de argumentos a favor de la libertad y la igualdad jurídica.

Más allá del respeto y la garantía de los derechos, las obligaciones del Estado se extienden a proteger a las personas titulares de ellos. Esto incluye el deber de tomar medidas positivas para evitar que un grupo de manifestantes, en situación de vulnerabilidad, sea amenazado o amedrentado en el ejercicio de sus libertades. El compromiso general de respetar goza de especial aplicación con respecto a los efectos de abstenerse de impedir o frustrar la protesta social. Exigir un aviso previo, generalmente justificado sobre la necesidad de ofrecer mayor protección a una manifestación, no puede emplearse como mecanismo de autorización encubierto. Disolver una manifestación pacífica porque no cumple con la notificación anticipada constituye una restricción desproporcionada.

Parte fundamental de la protesta es el discurso expresivo, ante el cual el Estado tiene una obligación primaria de neutralidad. En principio, cualquier forma de arenga o alegato está permitida en la manifestación pública, independientemente de su contenido. En el marco de la protesta social, la libertad de expresión se garantiza no sólo por difundir ideas inofensivas o indiferentes; acaso más, por utilizar las que ofenden, incomodan, chocan, perturban y resultan ingratas al Estado. Predomina la necesidad de asegurar que no existan personas, grupos o expresiones excluidas *a priori* del debate público. Aunque es cierto que algunos tipos de discursos no encuentran protección en el sistema interamericano, cualquier restricción al argumento del mensaje debe ser proporcional y ponderada.<sup>3</sup>

---

3 Queda fuera toda propaganda a favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso, que constituya incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra otra persona o grupo de personas, por ningún motivo, incluida la raza, el color, la religión, el idioma y el origen nacional. Inadmisibles impedir la crítica a las políticas del gobierno, a menos que el mensaje constituya una incitación a la discriminación, a la hostilidad o a la violencia. No se protege la expresión o los actos encaminados a destruir cualquiera de los derechos y las libertades reconocidos en los tratados internacionales de derechos humanos.



Dispone el estándar internacional que las protestas tienen un uso del espacio público tan legítimo como algún otro. Ha destacado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que las calles y las plazas son lugares privilegiados para la expresión pública. En la protección global se reconoce el derecho a escoger el modo de protestar. Utilizar máscaras, capuchas, gorras y otro tipo de vestimenta o accesorios no es motivo de dispersión, detención o represión de los manifestantes. En tanto sean pacíficos y sin armas, el medio y el método de presentarse son una opción de los inconformes. El derecho a la libertad de expresión no es un derecho más, sino uno de los primeros y más importantes fundamentos de cualquier estructura democrática.

Así como los Estados deben ofrecer garantía de aproximación al espacio público, también los compromete a que internet se encuentre disponible y asequible. El estándar internacional hace hincapié en la necesidad de asegurar el acceso en todo momento, incluso en los periodos de malestar político. De hecho, las redes sociales se han convertido en una seductora alternativa para expresar la inconformidad y la desazón con la clase gobernante. En ninguna circunstancia están permitidas las acciones de inteligencia, vía internet, para vigilar a los organizadores o a los participantes de una marcha o protesta. Tanto la privacidad como el anonimato forman parte de los derechos de asociación y reunión.

Como un canal que permite a las personas expresar sus demandas, disentir y reclamar respecto de una situación particular, el derecho a la libre manifestación y a la protesta pacífica son elementos vitales en el funcionamiento y la existencia de un sistema democrático. En todos los niveles, agencias y dependencias, los Estados están impuestos a garantizar que nadie sea criminalizado por participar en una marcha. Acorde con el estándar internacional de protección a la protesta social, cualquier restricción a los derechos involucrados en manifestaciones y movilizaciones deberá preverse en la ley, fundada en uno de los intereses legítimos señalados en el marco convencional, siempre y cuando resulte necesaria y proporcional. Los órganos legislativos tendrán presente que es inadmisibles penalizar *per se* las demostraciones en la vía pública (Organización de Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 2019, p. 118).

## **VI. REFLEXIÓN SOBRE LA PROTESTA SOCIAL CON BASE EN CRITERIOS JURISDICCIONALES DE CONDICIÓN INTERNACIONAL**

Desde América Latina hasta el mundo árabe, pasando por Europa, África y Asia, las desigualdades, el autoritarismo, la corrupción y el mal desempeño de las

personas dedicadas al servicio público, han concitado una energía inusual contra el orden establecido. En todo el orbe, poderosos movimientos de protesta se hayan activos. El fortalecimiento de los derechos sociales y democráticos, impulsado por los bloqueos y las protestas, revela la vulnerabilidad estructural, social, económica y política de diversos países. La denuncia y el rechazo de varios fenómenos recurrentes, muchos de ellos agravados, constituyen el núcleo de la movilización (Billion y Ventura, 2020, p. 2).

Rasgo compartido es el detonador de la protesta, pues los movimientos siempre son activados por el poder político que abusa de la paciencia popular. En ese contexto, las manifestaciones expresan una fuerte desconfianza hacia la democracia tradicional. Producto muchas veces de la exclusión social, la proliferación de las protestas requiere cambios en la forma de intervención del Estado. Se extravió la zona de confort, los Estados preferían sociedades que no se movilaran, que no reclamaran sus derechos, que no se emanciparan. Ese tránsito dio lugar a las interpretaciones de reconocimiento de la protesta; con un poco más de posición crítica, se camina el agudo lindero entre legalidad y legitimidad.

Una primera aportación de las cortes internacionales en este tema es alejar la protesta de aquella línea de pensamiento que la criminalizaba. Tan constante como permanente, la tensión entre violencia, poder, derecho y justicia daba lugar a posturas que penalizaban las marchas. En el entendimiento estatal, a través de sus leyes y sus jueces, los movimientos de protesta quedaban a merced de la intransigencia y la represión. El recurso ideológico de convertir el conflicto social en un problema judicial estaba precipitado a cuestionar la legitimidad o la legalidad del reclamo. Seguir la sintonía del gobierno dio sitio a una procuración y una administración de justicia que abría causas penales de oficio. La tipificación no pretendía otra cosa que tener a la mano una figura delictiva que sirviera, eventualmente, para persuadir y perseguir a los disidentes.

Dentro de cierto margen de apreciación, no es válido, desde el poder, determinar cuándo una protesta es legal o ilegal. Exigir el carácter pacífico de la marcha no solapa el tono castrense de que toda manifestación puede convertirse, por decisión unilateral del jefe de un operativo, en un delito flagrante. Con toda razón, la Corte IDH ha reconocido que los Estados tienen la obligación de garantizar la seguridad y mantener el orden público dentro de su territorio; por ende, pueden emplear legítimamente la fuerza para su restablecimiento, de ser necesario. Ese poder del Estado no es ilimitado: los principios básicos sobre la fuerza establecen que debe regularse adecuadamente su aplicación mediante un marco normativo claro y efectivo (*Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México*, p. 62).

En caso de que resulte inevitable el uso de la fuerza, se impone satisfacer los principios de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad. Dirigido a lograr



un objetivo adecuado, el uso de la fuerza tendrá que limitarse a la inexistencia o a la falta de disponibilidad de otros medios para tutelar la vida y la integridad de la persona o la situación que pretende proteger, de conformidad con las circunstancias de cada supuesto. Los medios y los métodos empleados deberán ser acordes con la resistencia ofrecida y el peligro existente, aplicando un criterio de uso diferenciado y progresivo. Dispone la Corte IDH que la evaluación de convencionalidad del uso de la fuerza se hará teniendo en cuenta esas pautas.<sup>4</sup>

Ha determinado la Corte IDH que si bien los Estados gozan de un grado de discreción al estimar el riesgo al orden público, a efecto de disponer el uso de la fuerza, esa discrecionalidad no es absoluta ni carece de condiciones, particularmente cuando se trata de reuniones, protestas o manifestaciones protegidas por la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Corresponde al Estado demostrar que adoptó las medidas estrictamente necesarias y proporcionales para controlar el trance o el peligro percibido al orden público o a los derechos de las personas, sin restringir o violentar, innecesariamente, el derecho a la reunión pacífica de los demás. La seguridad ciudadana no merece apoyarse en un paradigma de uso de la fuerza que apunte a tratar a la población civil como enemiga; acaso deberá consistir en la protección y el control de los civiles (*Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México*, p. 65).

Similar a lo que sucede con otros derechos de dimensión social, la violación a los derechos de quienes participan en una reunión o bloqueo tiene graves efectos inhibitorios sobre futuras asambleas o manifestaciones. Cada uno de los derechos y las libertades debe interpretarse y aplicarse teniendo en cuenta su especialidad. Transgredir el derecho de reunión genera afectación a otros derechos asociados. Una gestión adecuada de las marchas o las manifestaciones requiere que todas las partes interesadas protejan y hagan valer una amplia gama de derechos. Aunque los participantes en una reunión dejen de actuar en forma pacífica, conservan todos los demás derechos, sólo con sujeción a las limitaciones normales.

4 Citando como premisa normativa la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los criterios de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la sentencia dictada por la Corte IDH en el caso “Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México”, del 28 de noviembre de 2018, el Gobierno de la Ciudad de México expidió el “Acuerdo para la actuación policial en la prevención de violencias y actos que transgreden el ejercicio de derechos durante la atención a manifestaciones y reuniones en la Ciudad de México”, publicado en la *Gaceta Oficial* de la Ciudad de México el 14 de agosto de 2020. Ese acuerdo previene que ante cualquier conflicto se procurará evitar el uso de medios violentos con miras a proteger la vida y la integridad de las personas; ante todo, se privilegiarán estrategias destinadas a reducir la tensión basándose en la comunicación, la negociación y el diálogo. En todo momento, el personal policial sujetará su actuación en el uso de la fuerza bajo los principios de absoluta necesidad, legalidad, prevención, proporcionalidad y rendición de cuentas. El acuerdo está disponible en <https://www.ssc.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Protocolos-actuacion-policial/>.

Protestar en la calle o en la plaza pública desafía a diario el orden social y político. Organizar manifestaciones tiene la función de construir y alimentar una relación de fuerzas con el poder. Ocupar espacios públicos persigue objetivos complementarios; además de ganar visibilidad mediática, trata de conectar con la cotidianidad local. El empleo de redes sociales multiplica las interacciones del movimiento y lo vinculan con personas no conocidas que coinciden en valores, demandas y resistencias. La estrategia de acción y desarrollo de la protesta toma dos formas: en función de la naturaleza de las demandas y de su capacidad para movilizar sectores más allá del núcleo inicial. Frente a los movimientos sociales, el Estado opta por varias alternativas: cooptar, dividir, banalizar, desacreditar, judicializar, reprimir o encarcelar.

Siguiendo la línea de la jurisprudencia internacional, es vital erradicar los estereotipos de género. Esa precondition de atributos, conductas y características poseídas es o debería ejecutarse por hombres y mujeres, respectivamente. En el ejercicio del derecho de reunión, todavía es posible asociar la subordinación de la mujer a prácticas basadas en roles socialmente dominantes y persistentes. En este sentido, la violencia de género en contra de las mujeres se agrava cuando se refleja, implícita o explícitamente, en las políticas y en los procedimientos de las autoridades estatales, particularmente a través del razonamiento y el lenguaje.

Durante el seguimiento de las marchas es común advertir formas altamente sexistas, indecorosas y obscenas de la policía hacia las mujeres. Señala la Corte IDH que pretender justificar la violencia contra la mujer y, de alguna manera, atribuir responsabilidad por su comportamiento, es un estereotipo de género que exhibe un criterio discriminatorio. Cuando la simple presencia y actuación en la esfera pública es suficiente motivo para castigar a las mujeres, con distintas formas de abuso, se descara una actitud profundamente machista. Garantizarles la posibilidad de participar en la vida pública, en las mismas condiciones de cualquier otro ciudadano, apremia a los Estados a la adopción de medidas activas y positivas para combatir y erradicar actitudes estereotipadas. (Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México, p. 83).

Tanto los tratados de alcance universal como los de alcance regional prohíben y condenan el empleo de la tortura como un instrumento de control social represivo. Humillar, dominar, atemorizar y encapsular por la fuerza a miembros civiles que participan en una movilización rompe con los parámetros convencionales. A efecto de evitar la arbitrariedad en las detenciones colectivas, la pauta interpretativa interamericana prescribe que los Estados deben individualizar y separar las conductas de cada una de las personas detenidas con el fin de demostrar que existen indicios razonables y objetivos en todo apresamiento, acordes con las normas del derecho interno e internacional.



Gracias al acompañamiento jurisdiccional, el estándar global de salvaguarda de la protesta social ha ubicado con precisión los alcances de los principios de necesidad, ponderación y proporcionalidad en su regulación. Sin ser un tribunal penal, la Corte IDH da al derecho de protesta la justa dimensión que amerita en un régimen democrático. En reiteradas ocasiones y precedentes sostiene que los derechos humanos se entienden en clave progresiva y no regresiva. Bajo esa dimensión, la protesta y la manifestación social gozarán del privilegio de tomar la vía pública, cada vez que sea necesario.

## VII. CONCLUSIÓN

En virtud de la importancia que alcanza la protesta en los sistemas democráticos, el Estado tiene un ceñido marco para justificar su restricción. Como derecho fundamental, el derecho de reunión no debe ser interpretado limitativamente. Similar a otros derechos con dimensión social, la libertad de manifestarse tiene un ámbito, un sentido y un alcance propios. En el estándar internacional, las protestas tienen derecho al uso del espacio público, tan legítimo como cualquier otro. Una primera aportación de las cortes internacionales es alejar la protesta de aquella línea de pensamiento que la criminaliza. Rasgo compartido es el detonador de la protesta, pues los movimientos siempre son activados por el poder político que abusa de la paciencia popular. En ese contexto, los movimientos son factor de cambio y expresión de la diversidad cultural ante el agravio social.

## VIII. REFERENCIAS

- Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, Organización de Naciones Unidas (2010), *Derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación*, resolución A/HRC/RES/15/21, 15° periodo de sesiones, 6 de octubre. Disponible en <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-freedom-of-assembly-and-association>.
- Billion, D. y C. Ventura (2020), “¿Por qué protesta tanta gente a la vez?”, *Revista Nueva Sociedad*, NUSO, núm. 286, marzo-abril. Disponible en <https://nuso.org/articulo/por-que-protestatanta-gente-a-la-vez/>.
- Carbonell, M (2006), “La libertad de asociación y de reunión en México”, en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, t. II, Fundación Konrad-Adenauer, Montevideo, Uruguay. Disponible en [https://www.kas.de/c/document\\_library/get\\_file/](https://www.kas.de/c/document_library/get_file/).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de Estados Americanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (2019), *Protesta y derechos huma-*

- nos. *Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal*, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.22/19, septiembre. Disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/Protestay-DerechosHumanos>.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969). Disponible en <https://cidh.oas.org/Basicos/Spanish/Basicos2.htm>.
- Convención Internacional sobre la Eliminación de las Formas de Discriminación Racial (1965) Disponible en <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-elimination>.
- Convención sobre los Derechos del Niño (1989). Disponible en <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>.
- Corporación Latinobarómetro (2022), *Informe 2021. Adiós a Macondo*, Santiago de Chile. Disponible en <https://www.latinobarometro.org>.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2005), *Caso Yatama vs Nicaragua*, sentencia de fecha 23 de junio. (Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas). Disponible en [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_127\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf)
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2018), *Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México*, sentencia de 28 de noviembre (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas). Disponible en [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_371\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_371_esp.pdf).
- Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948). Disponible en [https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR\\_Translations/spn.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR_Translations/spn.pdf).
- Derechos Humanos *et al.* (2014), *Protesta social y derechos humanos: estándares internacionales y nacionales*, Santiago de Chile, diciembre. Disponible en <https://acnudh.org/wp-content/uploads/2015/04/PROTESTA-SOCIAL.pdf>.
- Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado, Organización de las Naciones Unidas (2018), *Directrices para los Estados sobre la puesta en práctica efectiva del derecho a participar en la vida pública*, octubre, con base en el Informe A/HRC/39/28, presentado al Consejo de Derechos Humanos. Disponible en <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/PublicAffairs/Guidelines>.
- Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado, Organización de las Naciones Unidas, Población y Migración, Secretaría de Gobernación, Subsecretaría de Derechos Humanos, Fundación Heinrich Böll (2021), *La protección del derecho a la protesta. Estándares internacionales de derechos humanos*, México. Disponible en <https://hchr.org.mx/publicaciones/la-proteccion-del-derecho-a-la-protesta-estandares-internacionales>.
- Gobierno de la Ciudad de México (2020), “Acuerdo para la actuación policial en la prevención de violencias y actos que transgreden el ejercicio de los derechos durante la atención a manifestaciones y reuniones en la Ciudad de México”, *Gaceta Oficial de*



- la Ciudad de México*, vigesimoprimer época, 14 de agosto, núm. 409 bis. Disponible en <https://www.ssc.cdmx.gob.mx/storage/app/media/>.
- Hernández Carrera, F (2021), *Iconoclasia en el movimiento feminista*, Colegio Libre de Estudios Universitarios, Puebla, México, diciembre. Disponible en <https://revista.cleu.edu.mx/new/descargas/2014/>.
- Monsiváis Carrillo, A. (2022), “¿Qué motiva la disposición a protestar? Evidencia de América Latina”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 122, abril. Elecciones y movimientos sociales en América Latina. Disponible en <https://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/rmpe/article/view/2539>.
- Organización de Naciones Unidas, Asamblea General (2020), *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*, Clément N. Voule, septuagesimoquinto periodo de sesiones, A/75/184, 20 de julio. Disponible en <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-freedom-of-assembly-and-association>.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966). Disponible en <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/>.
- Urbina Cortés, G. A. (2018), *Percepciones sobre la protesta: una aproximación parcial a quienes se movilizan*. Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México, México, vol. xxxvi, núm. 107, mayo-agosto. Disponible en <https://estudiossociologicos.colmex.mx/index.php/es/article/view/1662>.