

DERECHO DE REUNIÓN EN EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

UNA REVISITA

por ROLANDO E. GIALDINO

Nadie debería ser acosado o sufrir otras represalias por su presencia en una reunión pacífica o su adhesión a ella.

La imposición de cualquier restricción se debería guiar por el objetivo de facilitar el derecho, en vez de intentar limitarlo innecesaria y desproporcionadamente.

A. “Las reuniones pacíficas pueden, en principio, realizarse en todos los espacios a los que la población tenga o debería tener acceso, como las plazas y las calles públicas. Si bien las normas relativas al acceso de la población a algunos espacios, como los edificios y los parques, también pueden limitar el derecho de reunión en esos lugares, la aplicación de esas restricciones a las reuniones pacíficas se debe poder justificar en virtud del artículo 21. Las reuniones pacíficas no se deberían relegar a zonas remotas en las que no puedan captar eficazmente la atención de los destinatarios o del público en general. Por norma, no puede haber una interdicción general de todas las reuniones en la capital, en todos los lugares públicos excepto un lugar específico dentro de una ciudad o fuera del centro de la ciudad, o en todas las calles de una ciudad”. Así lo sostiene el intérprete más autorizado en el plano internacional del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDESC), *i. e.*, el Comité de Derechos Humanos (Comité DH)¹,

¹ Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), “Pellicori”, *Fallos*: 334:1387, § 5 –2011–.

en su *Observación general 37. Derecho de reunión pacífica (art. 21)*², y en una de sus más recientes decisiones³. Este instrumento de 2020 y, en lo principal, la cruda realidad que hoy nos rodea, nos ha llevado a revisitar, bien que de manera parcial y breve, algunos trabajos que elaboramos con motivo, desafortunadamente, de análogas circunstancias, a los que remitimos⁴.

B. Por cierto, lo que terminamos de transcribir guarda acabada sintonía con premisas fundamentales puestas en cabeza del Estado, verbigracia:

- a) evitar la designación de los perímetros de lugares como los tribunales, los parlamentos, los lugares de importancia histórica u otros edificios oficiales como zonas en las que “no se pueden celebrar reuniones”, entre otros motivos, porque se trata de espacios públicos. Toda restricción a las reuniones en esos lugares y alrededor de ellos se debe justificar específicamente y restringir estrictamente (*Obs. gral. 37, § 56*);
- b) el artículo 21 del PIDESC protege las reuniones pacíficas “dondequiera que tengan lugar: al aire libre, en el interior y en línea; en espacios públicos y privados; o una combinación de las anteriores” (*íd., § 6*);
- c) las reuniones pueden adoptar muchas formas, incluidas las manifestaciones, las protestas, las reuniones propiamente dichas, las procesiones, los mítines, las sentadas, las vigiliadas a la luz de las velas y los *flashmobs*, al paso que pueden resultar “estáticas, como los piquetes, o en movimiento, como las procesiones o las marchas” (*íd.*)⁵.

² *Observación general 37 relativa al derecho de reunión pacífica (art. 21)*, 2020, CCPR/C/GC/37, § 55, citas omitidas; en adelante, *Obs. gral. 37*; la cita de párrafos (§) referirá a este instrumento salvo indicación en contrario. El epígrafe responde a este texto: §§ 33 y 36.

³ Comité DH, 7-7-2023, “Andrey Strizhak and others vs. Belarus”, communications 2579/2015, 2968/2017, § 8.4.

⁴ GIALDINO, Rolando E., *Derecho de reunión en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, en L. L 2016-C; *Protesta social. Derecho de reunión. En clave del Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, en *La defensa*, 2017, N° 6.

⁵ Por *flashmobs* suele entenderse una acción organizada por un grupo de personas y

C. Advirtamos, desde un comienzo, que hablar del derecho de reunión implica adentrarse en un campo jurídico más vasto y delicado de lo que esa expresión pueda significar a primera vista: “[l]a plena protección del derecho de reunión pacífica sólo es posible cuando se protegen otros derechos que a menudo se superponen, como los de libertad de expresión, libertad de asociación y participación política” (*Obs. gral. 37, § 9*). En sentido concorde se han expresado, por ejemplo:

- a) La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), la cual tiene “reconocido la relación existente entre los derechos políticos, la libertad de expresión, el derecho de reunión y la libertad de asociación, y que estos derechos, en conjunto, hacen posible el juego democrático”⁶;
- b) la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Comisión IDH)⁷, y
- c) la Corte Europea de Derechos Humanos (Corte Europea DH): no obstante su autonomía y la especificidad de su esfera de aplicación, la libertad de reunión y de asociación (art. 11, Convención Europea de Derechos Humanos) también debe ser considerada a la luz de la libertad de expresión (art. 10, *íd.*)⁸, además de:

convocada normalmente a través de las redes sociales para promocionar algo que se ejecuta por sorpresa y con cotidianidad en un lugar público y durante un breve espacio de tiempo. El derecho a la libertad de reunión, incluye “el derecho de reunión espontánea” (Comité DH, *Observaciones finales: Suiza, 2017, CCPR/C/CHE/CO/4, § 49*).

⁶ “López Lone y otros vs. Honduras. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas”, 5-10-2015, Serie C N° 302, § 55.

⁷ *Protesta y Derechos Humanos. Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal*, OEA/Ser. L/V/II, 2019, § 17 y ss.

⁸ “Vogt c/Allemagne”, Gran Sala, 26-9-98, § 64, sus citas y otros. El derecho a la libertad de reunión consagrado en el art. 11 de la Convención es un derecho fundamental en una sociedad democrática y, al igual que el derecho a la libertad de expresión, uno de los fundamentos de dicha sociedad. Por tanto, no debe interpretarse restrictivamente. Como tal, este derecho abarca tanto las reuniones privadas como las reuniones en lugares públicos, ya sean estáticas o en forma de procesión; además, puede ser ejercido por participantes individuales y por las personas que organizan la reunión (*íd.*, 6-3-2018, “Chumak vs. Ukraine”, 4ª sección, § 36).

d) la CSJN: “Las libertades de reunión, de expresión y de asociación son «esenciales del estado constitucional vigente en la República»”⁹.

Es en este cruce de derechos, incluso más complejo que lo antes indicado, en el que se emplaza, verbigracia, la “protesta social”¹⁰. Mayormente cuando, si un aspecto está prohibido, es precisamente prohibir las manifestaciones de oposición al gobierno¹¹, o las que implican “desafíos a la autoridad, incluidos los llamamientos en favor de cambios democráticos de gobierno, la constitución o el régimen político” (*Obs. gral.* 37, § 49), o en las que se hace “uso de carteles, pancartas o banderas que «insulten el honor y la dignidad de funcionarios de órganos del Estado»”¹². No puede considerarse que estas restricciones “sean necesarias en una sociedad democrática para proteger los valores mencionados en el artículo 21 [PIDCP]” (*id.*, § 18). Más todavía: dado que el “discurso político goza de una protección especial como forma de expresión, se deduce que las reuniones con un mensaje político se deberían facilitar y proteger en mayor medida” (*id.*, § 32). En suma: toda restricción ha de resultar “neutral” en cuanto al contenido de la reunión: impedir la organización de una reunión pública por girar en torno de un tema concreto, “supone una de las injerencias más graves

⁹ “Farfán, Julio Antonio y otros s/Amenazas agravadas”, *Fallos*: 342:654, § 5 y su cita –2019–. “...en materia de libertad de asociación es patente la interacción existente, al igual de lo que ocurre con el derecho de reunión, con la libertad de expresión o de prensa” (*id.*, “Asociación Lucha por la Identidad Travesti-Transsexual c/Inspección General de Justicia”, *Fallos*: 329:5266, § 7 –2006–). Sumemos al contexto normativo ya enunciado, la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 11) y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. XXI).

¹⁰ *Vide* en general: Comisión IDH, *Protesta y Derechos Humanos...*, cit.

¹¹ *Vide* Comité DH: *Observaciones finales: Madagascar*, 2017, CCPR/C/MDG/CO/4, §§ 51 y 52; *Obs. gral.* 37, § 49.

¹² *Id.*, *Observaciones finales: Belarus*, 1997, CCPR/C/79/Add.86, § 18. Asimismo; *Obs. gral.* 37, § 49 y sus citas, y § 51; las normas aplicables a la “libertad de expresión se deberían cumplir en lo que respecta a los elementos expresivos de las reuniones” (*id.*). Según el art. 20 del PIDCP, las reuniones pacíficas no se pueden utilizar con fines de propaganda en favor de la guerra (inc. 1º) o apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia (inc. 2º). En la medida de lo posible se deberían adoptar medidas en esos casos contra los autores individuales y no contra la reunión en su conjunto (*Obs. gral.* 37, § 50).

que pueden concebirse con respecto al derecho a la libertad de reunión pacífica”¹³. Y más lo sería, acotaríamos, cuando el principal objetivo de la crítica fuese la misma autoridad que tiene el poder de autorizar o denegar la reunión pública¹⁴.

D. Desde luego, lo protegido es la reunión “pacífica”, vale decir, no violenta, lo cual se presume¹⁵, y la violencia suele implicar “el uso por los participantes de una fuerza física contra otros que pueda provocar lesiones, la muerte o daños graves a los bienes” (*Obs. gral. 37*, § 15 y sus citas). Los empujones o la interrupción del tráfico de vehículos o peatones o de las actividades diarias no constituye “violencia” (íd.). Es que las perturbaciones, verbigracia, a la circulación de vehículos o peatones o a la actividad económica, fuesen intencionadas o no, “no ponen en entredicho la protección de la que gozan esas reuniones” (íd., § 7)¹⁶. En palabras de la Comisión IDH, las “protestas son indis-

¹³ Íd., 25-10-2013, “Nicolai Alekseev c/Federación de Rusia”, comunicación 1873/2009, § 9.6; en el caso, las autoridades habían negado “el permiso para celebrar el piquete propuesto por el autor [...] porque, dado el tema que trataba [la promoción del respeto de los derechos humanos de las personas pertenecientes a minorías sexuales], habría provocado una reacción negativa que habría podido llevar a alteraciones del orden público” (íd.). En algunos casos, las reuniones pacíficas pueden tener un efecto perturbador inherente o deliberado y requerir un grado de tolerancia considerable (*Obs. gral. 37*, § 44; asimismo: §§ 22 y 48).

¹⁴ Conforme al art. 11 de la Convención Europea de Derechos Humanos, los eventos públicos relacionados con la vida política en el país o a nivel local deben gozar de una fuerte protección bajo esa disposición, y son raras las situaciones en las que una reunión puede ser legítimamente prohibida en relación con la sustancia del mensaje que sus participantes desean transmitir. El Gobierno no debería tener el poder de prohibir una manifestación porque considera que el “mensaje” de los manifestantes es incorrecto. Esto es especialmente cierto cuando el principal objetivo de la crítica es la misma autoridad que tiene el poder de autorizar o denegar la reunión pública (Corte Europea DH, 12-6-2014, “Primov and Others vs. Russia”, § 135).

¹⁵ Comité DH, 14-3-2023, “Carles Puigdemont i Casamajó c/España”, comunicación 3165/2018, § 16.10. Y añade con cita de *Obs. gral. 37*, § 17: “los actos de violencia aislados de algunos participantes no se deberían atribuir a otros, a los organizadores o a la reunión como tal” (íd.).

¹⁶ “[L]as reuniones entrañan un uso legítimo de los espacios públicos y de otros lugares, y dado que pueden causar, por su propia naturaleza, cierto grado de perturbación de la normalidad, se deben permitir esos trastornos, a menos que impongan una carga desproporcionada, en cuyo caso las autoridades deben poder justificar de-

pensables para la consolidación democrática y, por lo tanto, constituyen un uso tan legítimo del espacio público como cualquier otro. De esa manera, no pueden suprimirse como forma de garantizar otros usos más rutinarios de estos espacios, como la actividad comercial o la circulación de personas y vehículos. En ese sentido [...] ha destacado que las calles y plazas son lugares privilegiados para la expresión pública”¹⁷. Se trata de un lugar de encuentros: dada la importancia de la libertad de reunión en una sociedad democrática, las asambleas deben ser consideradas como un medio igualmente legítimo de uso del espacio público como otros usos más rutinarios de dicho espacio, como la actividad comercial o el tránsito peatonal y vehicular¹⁸. Con acierto ha juzgado el Tribunal Constitucional de España: “[e]n una sociedad democrática, el espacio urbano no es sólo un ámbito de circulación, sino también un espacio de participación”¹⁹. Tampoco se configuraría la aludida ilegitimidad si los participantes se cubrieran la cara o se disfrazaran de otra manera, como con capuchas o máscaras, o tomaran otras medidas para participar anónimamente, pues ello “puede formar

talladamente las restricciones” (*Obs. gral. 37, § 47*). “[E]ste tipo de alteraciones son parte de la mecánica de una sociedad plural, donde conviven intereses diversos, muchas veces contradictorios y que deben encontrar los espacios y canales mediante los cuales expresarse” (Comisión IDH, *Protesta y...* cit., § 41 y sus citas de Corte IDH).

¹⁷ Comisión IDH, *Protesta social y...* cit., § 72, citas omitidas. La Comisión IDH “también ha observado la manipulación del derecho penal para detener arbitrariamente e iniciar acciones penales sin fundamento a personas que participan, convocan u organizan manifestaciones públicas [y] ha señalado que tipos penales relacionados a la garantía del orden público, como la ‘inducción a la rebelión’, ‘terrorismo’, ‘sabotaje’, ‘apología del delito’ y ‘ataque o resistencia a la autoridad pública’ ‘obstrucción de las vías de circulación’ etc., tienden a ser aplicados de forma arbitraria por las autoridades para criminalizar a las y los defensores de derechos humanos. De modo general, los operadores de justicia tienen el deber de abstenerse de aplicar estos tipos penal[es a] esas conductas [...]” (id., § 210; asimismo § 371). “Los órganos legislativos deben abstenerse de crear tipos penales vagos o que criminalizan conductas propias de una protesta social, como sucede con las sanciones penales por falta de autorización o el desacato, o la afectación de la circulación. Estos tipos penales resultan violatorios del principio de legalidad y de los estándares interamericanos” (id., § 365; asimismo: *Obs. gral. 37, § 67*).

¹⁸ Comisión de Venecia – OSCE/ODIHR, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 3ª ed., p. 19 y los numerosos antecedentes que cita.

¹⁹ Sentencia 66/1995, 8-5-95, f.j. 3.

parte del elemento expresivo de una reunión pacífica o servir para contrarrestar las represalias o proteger la intimidad, en particular en el contexto de las nuevas tecnologías de vigilancia” (íd., § 60)²⁰. Al respecto, la recopilación de información y datos por las autoridades “no debe dar lugar a la supresión de derechos o tener un efecto disuasorio”; dicha recopilación debe “ajustarse estrictamente a las normas internacionales aplicables, especialmente sobre el derecho a la intimidad, y nunca pueden tener por objeto intimidar u hostigar a los participantes o los posibles participantes en las reuniones” (íd., § 61).

E. A su vez, la posibilidad de que una reunión pacífica pueda provocar reacciones adversas o incluso violentas en algunos ciudadanos no es motivo suficiente para prohibirla o restringirla (*Obs. gral. 37, § 27*)²¹. A todo evento, es “responsabilidad de las autoridades justificar toda restricción caso por caso” (íd., § 53; asimismo: § 36).

F. No hay duda de que requerimientos tales como que los participantes u organizadores se ocupen de la seguridad, la asistencia médica, la limpieza u otros servicios públicos relacionados con las reuniones pacíficas o participen en esos gastos, “no son compatibles” con el artículo 21 del PIDCP (*Obs. gral. 37, § 64 y sus citas*)²². Asimismo,

²⁰ El derecho a la intimidad se puede infringir, por ej., “con el reconocimiento facial y otras tecnologías que pueden identificar a los miembros de una multitud” (*Obs. gral. 37, § 62*). También se debería dejar que los participantes decidan si desean utilizar equipo como carteles, megáfonos, instrumentos musicales u otros medios técnicos, como equipo de proyección, para transmitir su mensaje. Las reuniones pueden implicar el levantamiento temporal de estructuras, incluidos los sistemas de sonido, para llegar a su público o lograr su propósito de alguna otra manera (íd., § 58).

²¹ “La prohibición de una reunión concreta sólo se puede considerar como una medida de último recurso [...] Los Estados también deberían considerar la posibilidad de permitir que se celebre una reunión y decidir posteriormente si se deberían adoptar medidas con respecto a posibles transgresiones durante el evento, en lugar de imponer restricciones previas en un intento de eliminar todos los riesgos” (*Obs. gral. 37, § 37*).

²² En “Yury Belenky vs. Belarus”, el Comité DH aplicó estos criterios para censurar la condena impuesta al autor al pago de importantes multas administrativas por no cumplir con la obligación, conforme a la legislación nacional, de celebrar contratos con las autoridades nacionales pertinentes para la prestación de servicios de seguridad

el hecho de tener que solicitar “permiso” a las autoridades “socava” la idea de que la reunión pacífica es un derecho fundamental (íd., § 70)²³. Nos hallamos ante un “derecho” no ante un “privilegio”²⁴.

G. En cuanto a las obligaciones estatales, son de índole negativa y positiva, antes, durante y después de la celebración de la reunión. Las primeras implican evitar injerencias injustificadas en las reuniones pacíficas. Las segundas requieren facilitar dichas reuniones y “hacer posible que los participantes logren sus objetivos” mediante, *inter alia*, cerrar calles, desviar el tráfico o garantizar la seguridad, proteger a los participantes contra posibles abusos por parte de agentes no estatales, como la injerencia o la violencia de otros ciudadanos, los contramanifestantes y los proveedores de seguridad privada (*Obs. gral. 37*, §§ 23/24). Por ende, toda restricción debe cumplir con el requisito de “legalidad” y ser “necesaria y proporcionada” en relación con al menos una de las causas de la lista exhaustiva (íd., § 41) de restricciones admisibles que figuran en el artículo 21 del PIDCP (íd., § 36), *i. e.*, “necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger

pública durante los eventos y para abonar dichos servicios (communication 2860/2016, 8-7-2022, § 9.4). “[N]o se debe considerar responsables o exigir cuentas a los organizadores y participantes en las reuniones por el comportamiento ilícito de otras personas, ni se les debe encomendar la responsabilidad de proteger el orden público a ellos, ni al personal encargado de velar por el buen desarrollo de las reuniones” (CSJN, “Arregui c/Estado Nacional –PFA–”, *Fallos*: 340:1940, voto del juez Maqueda, § 8 y su cita –2017–).

²³ Distinto es el supuesto de los procedimientos de *notificación*, los cuales, a todo evento, deberían ser transparentes, no excesivamente burocráticos y gratuitos, y sus exigencias a los organizadores, ser proporcionales a la posible repercusión pública de la reunión en juego (*Obs. gral. 37*, § 70). Quede en claro, eso sí, que la “falta de notificación a las autoridades de una reunión cuando sea necesario no hace que la participación en ella sea ilegal y no se debe utilizar en sí misma como fundamento para dispersar la reunión, detener a los participantes o los organizadores o imponerles sanciones indebidas, como acusarlos de un delito” (íd., § 71), Quedan excluidas de toda notificación las reuniones espontáneas (íd., § 72; *vide supra* nota 5). Los regímenes de notificación no deben equivaler en la práctica a sistemas de autorización (íd., § 73).

²⁴ Comité DH, 10-3-2023, “Georgiy Arkhangelskiy and Others vs. Kazakhstan”, communications 2538/2015, 2539/2015, § 8.5.

la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás”²⁵. Y ley, si de restricciones a los derechos se trata, “significa norma jurídica de carácter general, ceñida al bien común, emanada de los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente elegidos, y elaborada según el procedimiento establecido por las constituciones de los Estados Partes para la formación de las leyes”²⁶. Además, han de estar previstas en la ley en “forma previa y de manera expresa, taxativa, precisa y clara, tanto en el sentido formal como material”²⁷.

H. Quede en claro que las restricciones deben:

- a) Ser “necesarias en una sociedad democrática”, vale decir, “necesarias y proporcionadas en el contexto de una sociedad basada en la democracia, el respeto de la ley, el pluralismo político y los derechos humanos, en lugar de ser meramente razonables o convenientes” (*Obs. gral. 37, § 40*)²⁸;

²⁵ El ejercicio del derecho de reunión pacífica y sin armas “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” (Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 15). “Se puede presumir que las restricciones generales de las reuniones pacíficas son desproporcionadas” (*Obs. gral. 37, § 38*).

²⁶ Corte IDH, *La expresión “Leyes” en el art. 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Opinión Consultiva OC-6/86, 9-5-86, Serie A N° 6, opinión. Asimismo: Comisión IDH, *Protesta social y...* cit., § 34. El Comité DH “observa que, de conformidad con el párrafo 2 del art. 22, para que la injerencia en la libertad de asociación se justifique, las restricciones de este derecho deben reunir todas las condiciones siguientes: a) deben estar previstas por la ley...” (24-7-2007, “Aleksander Belyatsky y otros c/Belarus”, comunicación 1296/2004, § 7.3).

²⁷ Comisión IDH, *Protesta social y...* cit., § 34.

²⁸ La Corte Europea DH, “al interpretar el art. 10 de la Convención Europea, concluyó que ‘necesarias’, sin ser sinónimo de ‘indispensables’, implica la existencia de una ‘necesidad social imperiosa’ y que para que una restricción sea ‘necesaria’ no es suficiente demostrar que sea ‘útil’, ‘razonable’ u ‘oportuna’. Este concepto de ‘necesidad social imperiosa’ fue hecho suyo por la Corte en su Opinión Consultiva OC-5/85”, 2-7-2004, Corte IDH, “Herrera Ulloa vs. Costa Rica, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas”, Serie C N° 107, § 122; *vide Obs. gral. 37, §§ 23, 60 y 73*).

- b) constituir “una respuesta adecuada a una necesidad social apremiante” (í.d.);
- c) adoptar la medida menos “perturbadora” entre las que podrían permitir lograr la función protectora pertinente (í.d.);
- d) generar un “beneficio” que supere al “perjuicio” que irrogan (í.d.). Por otro lado:
- e) “seguridad nacional” implica medidas “necesarias para preservar la capacidad del Estado de proteger la existencia de la nación, su integridad territorial o su independencia política contra una amenaza creíble o el uso de la fuerza” (í.d., § 42);
- f) “seguridad pública” exige establecer que la reunión crea un “riesgo real y significativo para la seguridad de las personas (la vida o la seguridad personal) o un riesgo similar de daños graves a los bienes” (í.d., § 43);
- g) “orden público” supone el conjunto de normas que aseguran el funcionamiento de la sociedad o el conjunto de principios fundamentales en que se basa dicha sociedad, que incluye el derecho de reunión pacífica (í.d., § 44)²⁹;
- h) “salud pública” presume, por ejemplo, el brote de una “enfermedad infecciosa y las reuniones son peligrosas” o, en casos extremos, que la situación sanitaria durante una reunión presente un riesgo importante para la salud de la población o de los propios participantes (í.d., § 45);
- i) la “moral”, amén de hipótesis de excepción, impide ser invocada con base en una sola tradición social, filosófica o religiosa y ha de entenderse en el contexto de la universalidad de los derechos humanos, el pluralismo y el principio de no discriminación (í.d., § 46);
- j) los “derechos y libertades de los demás” pueden estar relacionadas con la protección de los derechos amparados por el PIDCP o de otros derechos humanos de personas que no participen en la reunión. Empero, las reuniones entrañan un uso legítimo de

²⁹ “«Orden público» y «ley y orden» no son sinónimos y la prohibición de los «desórdenes públicos» en el Derecho interno no se debería utilizar indebidamente para restringir las reuniones pacíficas” (*Obs. gral. 37, § 44*).

los espacios públicos y de otros lugares, y dado que pueden causar, por su propia naturaleza, cierto grado de perturbación de la normalidad, se deben permitir esos trastornos, a menos que impongan una carga desproporcionada, en cuyo caso las autoridades deben poder justificar detalladamente las restricciones (íd., § 47). Agreguemos que:

- k) no basta con un riesgo no especificado de violencia o la mera posibilidad de que las autoridades no tengan la capacidad para evitar o neutralizar la violencia de quienes se opongan a la reunión. El Estado debe poder demostrar, sobre la base de una evaluación concreta del riesgo, que no sería capaz de contener la situación, ni siquiera si se desplegara un número considerable de agentes del orden. Antes de recurrir a la prohibición se deben considerar restricciones menos intrusivas, como el aplazamiento o la reubicación de la reunión (íd., § 52), y
- l) las reuniones no se deberían limitar únicamente por su frecuencia (íd., § 54).

I. Finalmente, paremos mientes en que, tal como lo anuncia la tantas veces recordada *Observación general 37*, a lo que sólo añadido la itálica, “la falta de respeto y garantía del derecho de reunión pacífica suele ser un indicio de *represión*” (§ 2).