

Informe global de OGP

Espacio Cívico

Libertad de Asamblea



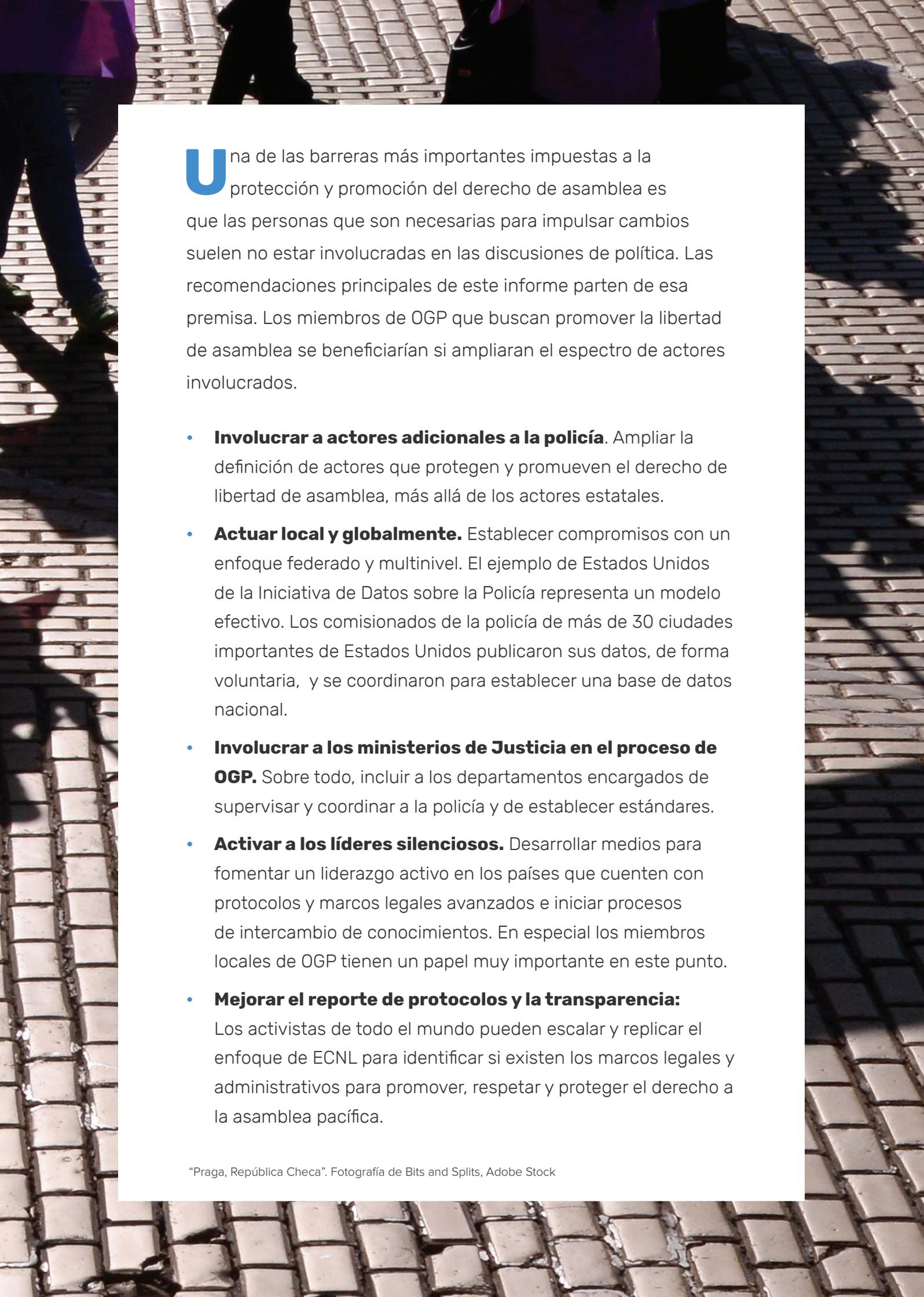
Puntos clave

La asamblea pacífica es esencial para las instituciones democráticas, pues les permite a las personas llamar la atención de los gobiernos sobre los temas que le interesan, exigir cambios y obtener respuestas de los funcionarios públicos. Sin libertad de asamblea, existen pocos canales entre elecciones que las personas pueden utilizar para tener acceso a información y oportunidades de participación en el gobierno abierto.

Después de evaluar el trabajo que los miembros de OGP han llevado a cabo en este espacio en los últimos diez años, este informe concluyó lo siguiente:

- **Todos los gobiernos tienen la obligación de respetar, proteger y promover la libertad de asamblea.** Diversos acuerdos internacionales, incluyendo la Declaración de Gobierno Abierto, obligan a todos los gobiernos a proteger y promover el derecho de las personas a manifestarse pacíficamente y a reunirse.
- **Algunas protecciones y compromisos relacionados con la libertad de asamblea siguen siendo débiles.** En cerca de la mitad de los gobiernos de OGP existen restricciones a la libertad de asamblea, pero los gobiernos no han establecido ningún tipo de compromisos relacionados.
- **Las restricciones afectan las manifestaciones en algunos países miembros de OGP.** Las restricciones incluyen el uso de la fuerza policiaca. Aunque en muchos países de OGP no tienen este tipo de restricciones, la interacción entre pares ha sido limitada.
- **Casi ningún país de OGP ha establecido compromisos relacionados con la libertad de asamblea.**
- **Todos los miembros de OGP podrían impulsar políticas y prácticas en cinco áreas:** notificaciones y permisos; 2) fuerza policiaca, detenciones y vigilancia; 3) criminalización y sanciones; 4) actividades digitales y en línea y 5) actores no estatales.





Una de las barreras más importantes impuestas a la protección y promoción del derecho de asamblea es que las personas que son necesarias para impulsar cambios suelen no estar involucradas en las discusiones de política. Las recomendaciones principales de este informe parten de esa premisa. Los miembros de OGP que buscan promover la libertad de asamblea se beneficiarían si ampliaran el espectro de actores involucrados.

- **Involucrar a actores adicionales a la policía.** Ampliar la definición de actores que protegen y promueven el derecho de libertad de asamblea, más allá de los actores estatales.
- **Actuar local y globalmente.** Establecer compromisos con un enfoque federado y multinivel. El ejemplo de Estados Unidos de la Iniciativa de Datos sobre la Policía representa un modelo efectivo. Los comisionados de la policía de más de 30 ciudades importantes de Estados Unidos publicaron sus datos, de forma voluntaria, y se coordinaron para establecer una base de datos nacional.
- **Involucrar a los ministerios de Justicia en el proceso de OGP.** Sobre todo, incluir a los departamentos encargados de supervisar y coordinar a la policía y de establecer estándares.
- **Activar a los líderes silenciosos.** Desarrollar medios para fomentar un liderazgo activo en los países que cuenten con protocolos y marcos legales avanzados e iniciar procesos de intercambio de conocimientos. En especial los miembros locales de OGP tienen un papel muy importante en este punto.
- **Mejorar el reporte de protocolos y la transparencia:** Los activistas de todo el mundo pueden escalar y replicar el enfoque de ECNL para identificar si existen los marcos legales y administrativos para promover, respetar y proteger el derecho a la asamblea pacífica.



Photo by Nito, Adobe Stock

El derecho a la libertad de asamblea pacífica es el derecho fundamental a expresar, promover, procurar y defender, de forma colectiva, un interés común por cualquier motivo sin miedo a las represalias. Incluye el derecho a participar en asambleas pacíficas, reuniones, manifestaciones, huelgas, sentadas, demostraciones y otras reuniones temporales organizadas para un fin en particular. Las asambleas pueden llevarse a cabo en espacios públicos o privados, en línea o de manera presencial y pueden durar desde unas cuantas horas hasta meses.¹

Argumentos legales a favor de la libertad de asamblea

La libertad de asamblea es una norma mundial establecida. Se encuentra plasmada en diversos acuerdos legales y declaraciones internacionales. Está:

- Establecida en acuerdos internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU (artículo 20) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 21),² así como en convenciones y estándares regionales;³
- Interconectada con otros derechos como el derecho de libertad de asociación y expresión y el derecho de privacidad, los cuales están respaldados por la Declaración de Gobierno Abierto que todos los miembros de OGP han firmado⁴ y
- Establecida tanto como un deber positivo y una obligación negativa - los Estados deben establecer los marcos legales y prácticos adecuados que aseguren la libertad de asamblea y eviten y respondan a violaciones, pero además deben evitar restringir el derecho.⁵

Argumentos prácticos a favor de la libertad de asamblea

Más allá de los argumentos normativos, la libertad de asamblea es fundamental para el funcionamiento del gobierno abierto y para las sociedades sanas. Este derecho determina debates, políticas públicas y fortalece la gobernanza al:⁶

- Permitir que se expresen y escuchen una diversidad de ideas, incluyendo las voces de grupos minoritarios y de oposición.⁷ Lo anterior es fundamental sobre todo para los grupos que históricamente han sido discriminados, que no tienen control de los medios y que se les ha privado el derecho al voto;⁸
- Abrir un canal para el diálogo sobre los problemas que afectan a un país, ya sean políticos, económicos, sociales o ambientales;⁹
- Ser un medio para exigir la rendición de cuentas: las personas pueden plantear preguntas y presentar exigencias a sus líderes entre procesos electorales, ejercer este derecho a través de manifestaciones y ser informados por medios libres y abiertos;¹⁰
- Capitalizar el cambio: las manifestaciones y protestas empujan a los gobiernos a priorizar y acelerar sus respuestas a las demandas y percepciones sociales¹¹ y
- Lograr que los líderes respondan a las necesidades de la ciudadanía, lo cual se ha demostrado que afecta de forma positiva la salud, educación, economía y equidad de género de la sociedad.¹²

El gobierno abierto no puede funcionar sin la asamblea

El gobierno abierto está fundamentado en la idea de gobiernos más transparentes, participativos y que rinden cuentas.¹³ Sin embargo, para que la participación tenga impacto y sea efectiva, no puede limitarse a las elecciones y a los canales formales (por “invitación”) de colaboración con los funcionarios. La libertad de asamblea pacífica es también una forma de participación política para las sociedades que cuentan con un ambiente favorable para la sociedad civil:¹⁴

- La asamblea pacífica a través de manifestaciones es una característica importante de la historia moderna de muchos miembros de OGP y ha sido fundamental para la movilización masiva como respuesta a la corrupción y la privación de derechos.
- La asamblea pacífica es un medio que permite a los jóvenes, migrantes y otros grupos votar y hacer que su voz sea escuchada.¹⁵
- La asamblea pacífica es una extensión de los derechos electorales y de la organización política. Además, se sabe que las personas que asisten a reuniones políticas muestran niveles muy altos de participación en las elecciones.¹⁶

La libertad de asamblea pacífica también se ha vinculado con una mayor apertura y rendición de cuentas de los gobiernos, los otros pilares de OGP.

- La asamblea permite a la ciudadanía exigir que sus gobiernos rindan cuentas cuando ésta tiene acceso a información abierta y de buena calidad.¹⁷ Por ejemplo, la libertad de asamblea está asociada con la reducción de la corrupción.¹⁸
- La asamblea ayuda a difundir información abierta y accesible (o la falta de ella) e impulsa acciones colectivas a través de otros canales (por ejemplo, votaciones o litigaciones) sobre temas como ambiente, derecho de las mujeres o servicios públicos.¹⁹
- La información pública es importante para saber cómo se están manejando las manifestaciones, por ejemplo con información sobre el tipo de equipo policiaco que despliega²⁰ o las restricciones legales que existen a las manifestaciones.²¹



Asamblea en OGP: La necesidad de un mayor compromiso

El “por qué” de la libertad de asamblea es claro en el contexto de OGP. Sin embargo, datos independientes muestran que entre una tercera parte y la mitad de los países miembros de OGP presentan restricciones significativas al derecho de asamblea pacífica.²²

Al mismo tiempo, cerca de una tercera parte de los países han demostrado un buen desempeño. Estos resultados sugieren que existen oportunidades significativas de liderazgo y de intercambios de experiencias en esta área. En ese sentido, este informe analiza datos sobre el estado actual de la libertad de asamblea pacífica en los países miembros de OGP de tres fuentes: CIVICUS Monitor (junto con los resultados del Mecanismo de Revisión Independiente de OGP), el informe Freedom in the World de Freedom House y el Índice de Estado de derecho de World Justice Project.

CIVICUS Monitor y el Mecanismo de Revisión Independiente

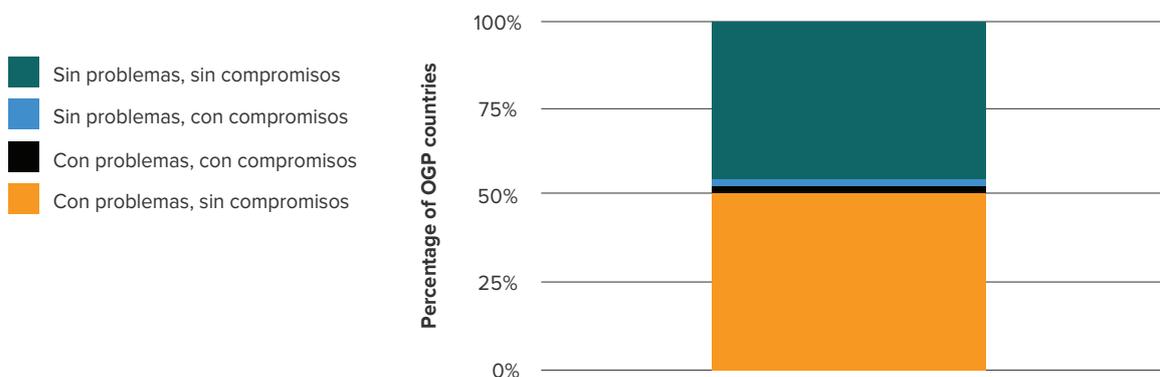
CIVICUS Monitor publica el estado de las libertades fundamentales en 65 países miembros de OGP. Según CIVICUS, red internacional de impulsores del espacio sin fines de lucro y las libertades civiles, tres

de las diez violaciones más importantes al espacio cívico se relacionan con la asamblea pacífica: fuerza excesiva durante las manifestaciones, la limitación, interrupción e impedimento de las manifestaciones y la detención de los manifestantes.²³

Según un análisis que la Unidad de Apoyo de OGP llevó a cabo en 2018, en más de la mitad (33) de los países miembros tienen algún tipo de interferencia a la libertad de asamblea. La Unidad de Apoyo analizó los compromisos de OGP sobre asamblea pacífica y encontró que Montenegro²⁴ y Ucrania²⁵ establecieron compromisos sobre “libertad de asamblea” en sus planes de acción. De los 33 países que presentan retos, Ucrania es el único país que ha aprovechado el plan de acción para atenderlos. Entre 2012 y 2017, el Mecanismo de Revisión Independiente de OGP encontró que solamente Ucrania había implementado adecuadamente compromisos ambiciosos de asamblea.²⁶

Según datos del IRM y de CIVICUS, los planes de acción de OGP están claramente desconectados de la realidad. La figura 1 muestra que, a pesar de los problemas que presentan sobre libertad de asamblea, pocos países han utilizado sus planes de acción de OGP para abordar el tema.²⁷

FIGURA 1. A pesar de los problemas relacionados con la libertad de asamblea, pocos países de OGP han implementado compromisos en esta área



Fuente: base de datos sobre los compromisos de OGP y datos de CIVICUS Monitor codificados por el personal del IRM²⁸ (n=64)



Fotografía de Scena Studio, Adobe Stock

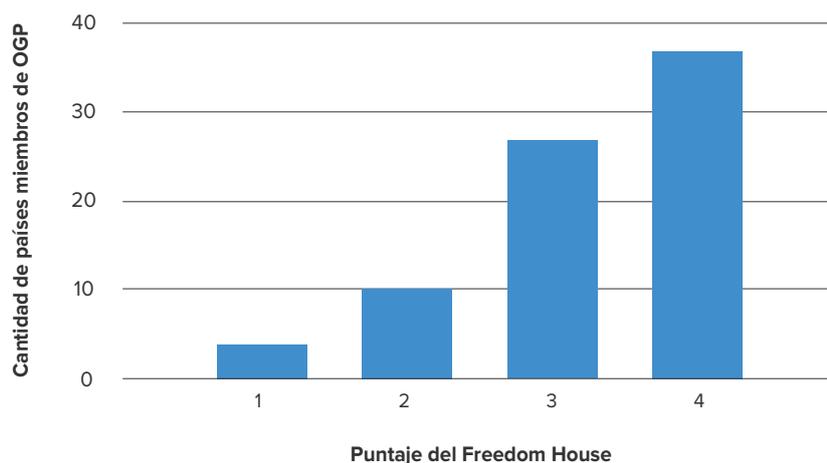
Freedom House

Cada año, Freedom House lleva a cabo una evaluación de todos los países miembros de OGP, con una calificación del 1 al 4. Poco menos de la mitad de los países obtuvieron el mayor puntaje posible y en poco más de la mitad hay oportunidad de mejoras,

lo cual coincide con otros estudios. Ningún miembro de OGP obtuvo la calificación de cero, pero 14 países obtuvieron 1 o 2. Esto sugiere que la libertad de asamblea es un problema grave en diversos países de OGP y que en otros requiere de medidas urgentes. (Ver figura 2).

FIGURA 2. Varios países miembros de OGP presentan restricciones a la libertad de asamblea.

Pregunta: ¿Existe libertad de asamblea? n=79



Fuente: Freedom House, Freedom in the World 2018, E1.



World Justice Project

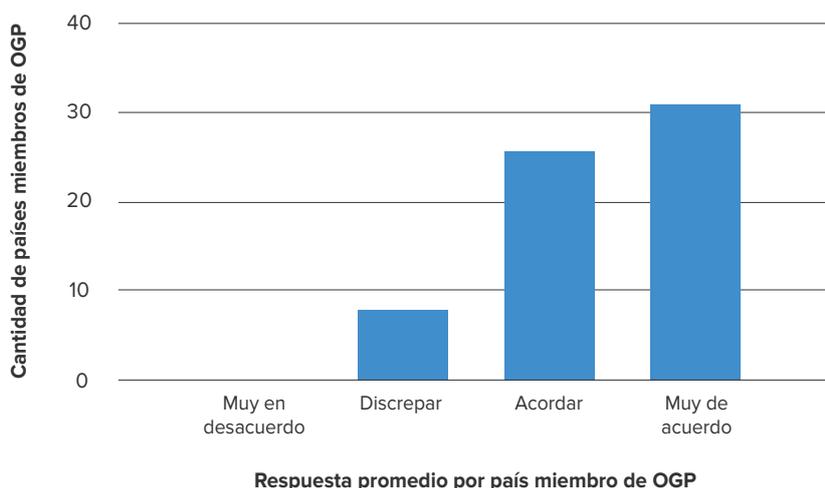
De forma similar, World Justice Project identificó hallazgos mixtos sobre la libertad de asamblea, pero con mayor detalle.

- Ausencia de represalias a las manifestaciones (encuesta a expertos): La mayoría de los expertos legales encuestados en los países de OGP opinaron que las personas pueden organizar manifestaciones no violentas sin miedo a represalias (ver figura 3).

- Violencia por parte de la policía (encuesta a expertos): Un hallazgo preocupante es que los expertos encuestados se mostraron menos optimistas sobre el comportamiento de la policía. Los encuestados de cerca de un tercio de los países miembros de OGP indicaron que era “probable” o “muy probable” que la policía golpeará a los manifestantes (ver figura 4).

FIGURA 3. En algunos países de OGP existe miedo a represalias por participar en manifestaciones no violentas

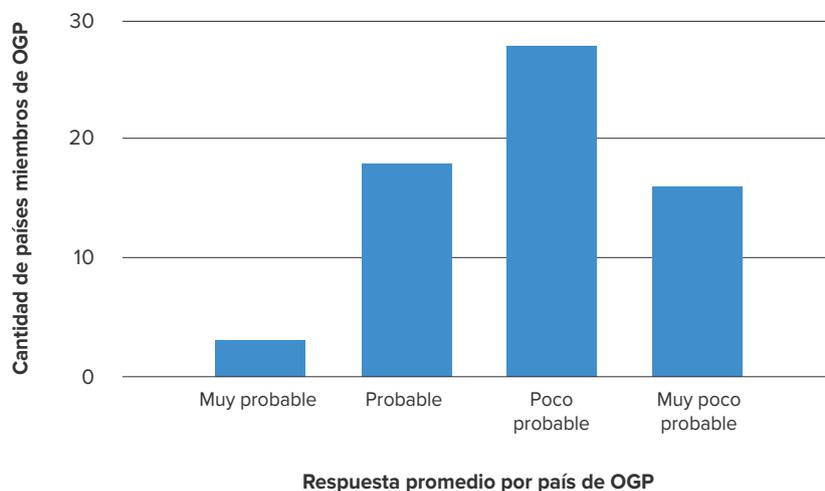
En la práctica, ¿las personas de su país pueden participar en manifestaciones no violentas sin miedo a represalias? (n=65)



Fuente: World Justice Project, Rule of Law Index 2017-2018, QRQ 127.

FIGURE 4. En muchos países de OGP, existe una percepción de respuestas policiacas excesivas en manifestaciones no violentas.

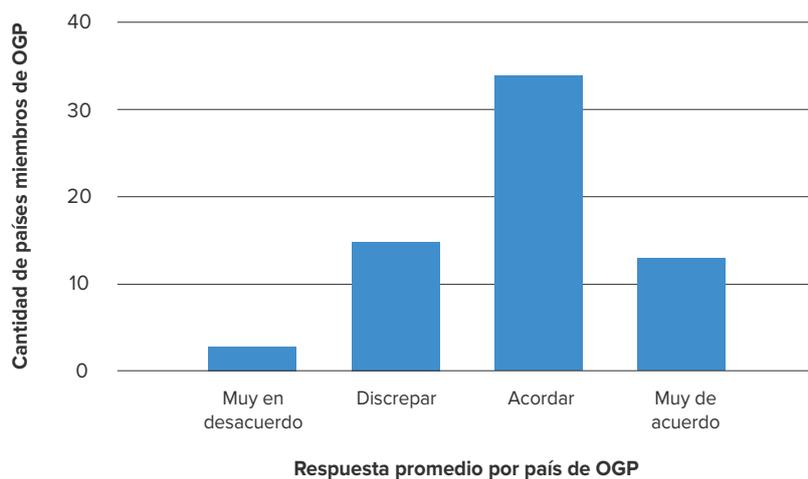
¿Qué tan probable es que la policía golpee a un ciudadano, sin justificación, por participar en manifestaciones no violentas? (Encuesta a expertos, n=65)



Fuente: World Justice Project, Índice de Estado de Derecho 2017-2018, QRQ 126

FIGURE 5. Figura 5: En la mayoría de los países miembros de OGP, las personas opinan que tienen la libertad de asistir a reuniones comunitarias

En su país, ¿las personas tienen la libertad de asistir a reuniones comunitarias? (Encuesta general, n=5)



Fuente: World Justice Project, Índice del Estado de Derecho 2017-2018, GPP 42





LECCIONES DE LOS REFORMADORES

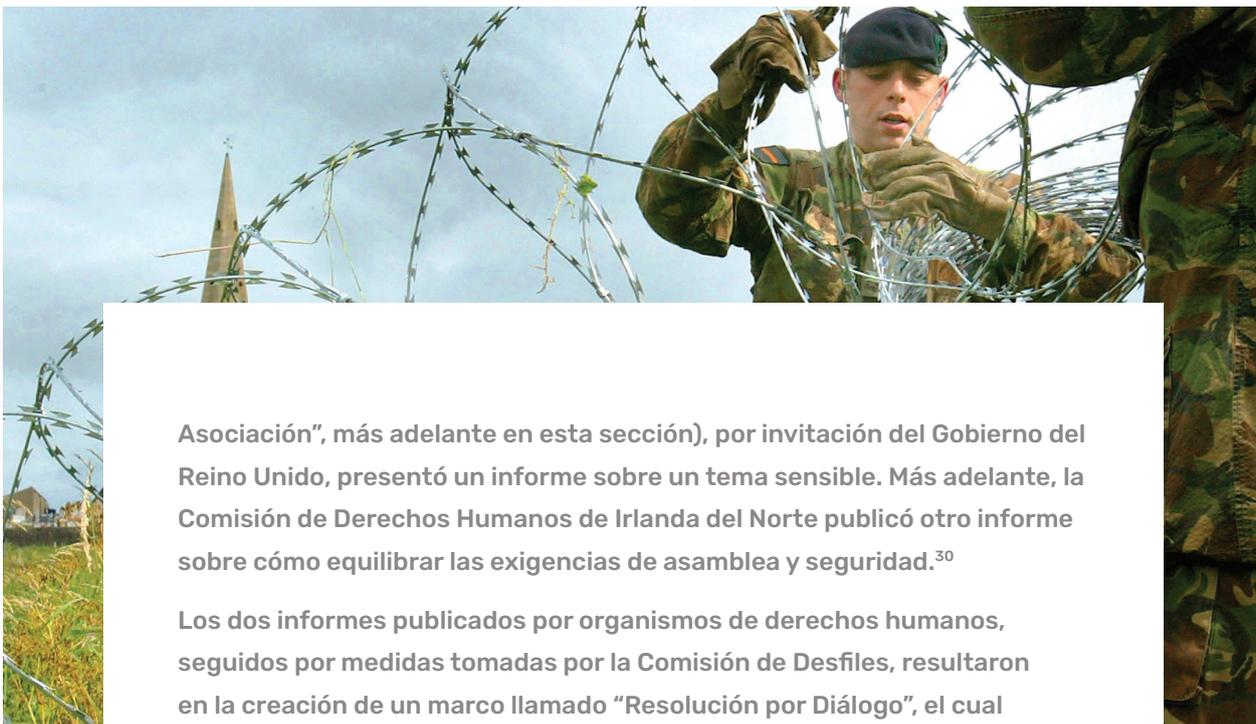
Participación ciudadana en decisiones sobre desfiles en Irlanda del Norte

En Irlanda del Norte los desfiles, procesiones y conmemoraciones son parte elemental de sus tradiciones culturales, políticas y religiosas. Desafortunadamente, los desfiles se han viciado y en algunos casos son motivo de violencia. Lo anterior alcanzó su punto máximo durante la temporada anual de desfiles que ocurre entre marzo y agosto. Los participantes suelen portar banderas y otros emblemas que sus vecinos consideran incendiarios.

En 1998, previo a las celebraciones de Viernes Santo, se creó la Comisión de Desfiles de Irlanda del Norte con el fin de otorgar permisos para la organización de desfiles.²⁹ Si bien se ha criticado esta decisión, ofrece dos lecciones positivas para los países que están tratando de equilibrar el orden público y la seguridad y la libertad de asamblea:

- *Eliminar a la policía de la toma de decisiones sobre desfiles:* El primer gran logro de la Comisión de Desfiles fue asegurar que la policía no participe en la emisión de permisos (anteriormente Royal Ulster Constabulary, hoy Servicio Policiaco de Irlanda del Norte). Lo anterior permitió que la policía se enfocara en mantener el orden público, más que en juzgar la legitimidad de los desfiles.
- *Dar voz a los ciudadanos en el monitoreo de la libertad de asamblea:* Este organismo cuasi judicial se compone de ciudadanos que compiten por nominaciones por parte del Secretario de Estado de Irlanda del Norte.

A pesar de los avances logrados, existen inquietudes al respecto de la Comisión de Desfiles. En 2013, el Relator Especial de la ONU sobre Derechos de Libertad de Asamblea Pacífica y de Asociación (ver "Lineamientos y Estándares de Libertad de Asamblea Pacífica y



Asociación”, más adelante en esta sección), por invitación del Gobierno del Reino Unido, presentó un informe sobre un tema sensible. Más adelante, la Comisión de Derechos Humanos de Irlanda del Norte publicó otro informe sobre cómo equilibrar las exigencias de asamblea y seguridad.³⁰

Los dos informes publicados por organismos de derechos humanos, seguidos por medidas tomadas por la Comisión de Desfiles, resultaron en la creación de un marco llamado “Resolución por Diálogo”, el cual mapea las diferentes consideraciones de derechos humanos (por ejemplo, la libertad de protección contra la violencia y la libertad de religión) e invita a los participantes y comunidades afectadas a presentar sugerencias para mejorar el proceso. Cabe mencionar que la resolución por diálogo se basó en el enfoque participativo de la Convención Marco de Minorías Nacionales, la cual exige que el Estado promueva un diálogo y comprensión mutua; específicamente, los gobiernos deben permitir a las minorías expresar sus opiniones. Además, los gobiernos deben abrir un diálogo de acuerdo con los Lineamientos de Asamblea de la OSCE (ver el recuadro al final de esta sección), los cuales hacen énfasis en el diálogo voluntario como un primer paso antes de la escalación a medios legales, por ejemplo cancelar o prohibir un desfile en particular.

Aunque los lineamientos están activos, algunos de los grupos más controversiales no reconocen la legitimidad del organismo. Sin embargo, Irlanda del Norte ofrece una metodología prometedora al diálogo ciudadano para proteger el derecho de asamblea en el marco de la seguridad de la ciudadanía.

.....
Página 10: ““Desfile de Orangemen rumbo a la Iglesia Drumcree desafiando las órdenes de un cambio de ruta”. Fotografía de Reuters

Página 11: “Miembros del ejército británico preparan barricadas alrededor de la Iglesia Drumcree”. Fotografía de Reuters





“Seúl: protesta con globos contra la corrupción, 2006”. Fotografía de Austin King, Flickr

Hacia un ambiente favorable para la libertad de asamblea pacífica

La siguiente sección propone áreas de enfoque y siguientes pasos que los miembros de OGP podrían tomar para fortalecer la libertad de asamblea, tanto como parte de sus planes de OGP, como fuera de ellos. Existen diversos temas que se deben considerar y, en el contexto de los cambios en la tecnología y la política, algunos temas como la vigilancia digital y el intercambio de datos adquieren una gran importancia.

A diferencia de otras áreas de política analizadas en este informe, la falta de compromisos de OGP sobre libertad de asamblea hace que un análisis de las medidas implementadas por sus miembros sea difícil. Por ello, realizamos una revisión de estándares existentes y emergentes que podrían ayudar a definir un camino para los países de OGP.

A nivel internacional, existen cinco fuentes principales de contenido legal que perfilan la libertad de asamblea, incluyendo la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles y la Convención Europea de Derechos Humanos (la cual aplica a los 47 miembros del Consejo de Europa). Para los miembros de la Unión Europea, también aplica la Carta de los Derechos Fundamentales. Lo anterior se describe con mayor detalle en los Comentarios Generales del Comité de Derechos Humanos de la ONU y los

Lineamientos de Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE). (Ver los recuadros sobre “Lineamiento y estándares” más adelante en esta sección para una breve discusión sobre cada una de estas áreas.)

En el contexto de OGP, lo más importante son los procedimientos legales y administrativos que las entidades de Gobierno pueden crear para lograr que la libertad de asamblea sea una realidad en el campo. Los lineamientos para estas áreas se resumen en Lineamientos y estándares: Orientación del Relator Especial de la ONU” (más adelante), con base en los informes del Relator sobre Derecho de Libertad de Asamblea Pacífica y Asociación. Recomendamos al lector familiarizarse con estos estándares, pues tienen un nivel de ambición elevado, relativo al estado actual de la mayoría de los miembros de OGP. En ese sentido, los estándares son una fuente de inspiración para áreas de trabajo en el futuro. Las dificultades prácticas de implementar hasta los más ambiciosos compromisos se describen en tres casos de estudio: un diálogo ciudadano en Irlanda del Norte sobre rutas de desfiles controversiales (en un recuadro más adelante en esta sección), libertad de asamblea en África del Este (en el recuadro “Lecciones de los reformadores: respuesta temprana de los manifestantes - Uganda” más adelante) y una

encuesta sobre temas legales llevada a cabo por miembros de los miembros de Eastern Partnership de OGP que llevó a cabo el European Centre for Non-profit Law. (Ver: “Lecciones de los reformadores: siete países de OGP que están trabajando en mejorar la libertad de asamblea.”)

En el resto de esta sección, analizamos los problemas más serios identificados en los países de OGP a través de una revisión de CIVICUS Monitor, casos relevantes y ejemplos sobre miembros de OGP, fuera de sus planes de acción, así como algunos compromisos o medidas que los países podrían adoptar para atender dichos problemas.

Notificación y autorización

Problemas:

- Uso de sistemas de notificación o permiso como medio para autorizar o retrasar permisos.
- Negación de permisos sin causa probable o a causa de problemas, por ejemplo conflictos con el “tiempo, lugar o formato” de la asamblea³¹ o aplicando excepciones al derecho de asamblea sin una definición clara (“moral pública”, “orden público” o “seguridad nacional”).

Casos relevantes:

- **Ucrania:** El primer plan de acción (2012-2013) planteó el desarrollo de un proyecto de ley, “sobre el procedimiento de organizar y llevar a cabo eventos pacíficos”. Los ministerios de Justicia e Interior y el Gabinete de Ministros participaron activamente en el proceso.³²
- **Panamá:** Según la Constitución, los organizadores de asambleas pacíficas deben notificar a la oficina del alcalde con 24 horas de anticipación. Según la ley, la notificación no es una autorización y el alcalde debe presentar un documento en el que confirme que ha sido notificado.³³
- **Irlanda del Norte:** Un panel de civiles evaluó y tomó decisiones vinculantes sobre los cambios de ruta de desfiles controversiales con el fin de asegurar la seguridad del público (ver el recuadro anterior).

Posibles soluciones:

- Evitar restricciones a la asamblea pacífica, incluyendo aquellas de naturaleza política o pública, por ejemplo recolección de firmas y “asambleas espontáneas”.
- Los procesos de notificación no deben ser utilizados como formas de autorización e, idealmente, deberían limitarse a las asambleas de gran escala o que tengan un gran potencial de generar disturbios.
- Publicar leyes para asegurar que no sea necesario contar con una autorización para organizar asambleas, como lo definen los estándares internacionales.³⁴
- Los períodos de notificación no deberán ser demasiado largos y solo deberán ser utilizados para facilitar el derecho de asamblea.

Uso de la fuerza policiaca

Problemas:

- Falta de supervisión (por ejemplo a través de monitores), rendición de cuentas e información.
- Uso excesivo y desproporcionado de las armas, equipo y autoridad.
- Detención de los manifestantes antes de su llegada a la manifestación, uso de técnicas de “kettling” para rodear a los manifestantes.
- Uso de “agentes provocadores” o de policías encubiertos para infiltrar las manifestaciones.³⁵

Casos relevantes:

- **Eslovenia:** La Ley de Asambleas Públicas (2004) establece que la policía y los organizadores deben cooperar para identificar en qué medida se requiere la presencia de la policía.³⁶ (Actualmente, Eslovenia no es miembro de OGP).
- **Estados Unidos:** La Primera Enmienda y Estándares de Policía del Distrito de Columbia (2004) establecen que no se permitirá el uso de vallas de policías para rodear a las personas que estén ejerciendo el derecho a la asamblea pacífica.



Posibles soluciones:

- Establecer protocolos abiertos, claros y éticos sobre el comportamiento que deberá tener la policía antes, durante y después de las manifestaciones.
- Asegurar que los costos asociados a la seguridad de las asambleas sean cubiertos por las autoridades.
- Planear las asambleas con sus organizadores.
- Transparentar y ofrecer acceso a los lineamientos existentes sobre el uso de la fuerza y equipo y sobre el reporte de las operaciones policíacas después de las asambleas. Lo anterior incluye limitar el uso de estrategias de contención a casos “excepcionales”.³⁷
- Tras los eventos, publicar información sobre la participación de la policía.
- Capacitar a la policía en el uso de respuestas proporcionales y los requisitos sobre el uso de policía uniformada en las asambleas.
- Asegurar protecciones de carácter legal y práctico para que existan monitores independientes que supervisen a la policía y a los manifestantes durante las asambleas.³⁸



LECCIONES DE LOS REFORMADORES

Respuesta temprana de los manifestantes - Uganda

La Constitución de Uganda garantiza la libertad de asamblea y de manifestarse pacíficamente. Sin embargo, algunas regulaciones como la Ley de Manejo del Orden Público (POMA por sus siglas en inglés) le otorga a la policía un poder de gran alcance que le permite regular y evitar reuniones públicas. Esta disposición ha provocado que la policía justifique detenciones de diversos políticos de oposición y sus seguidores en reuniones de carácter político.

En respuesta a este reto, un grupo de OSC está trabajando en defender la libertad de asamblea. En 2016, Solidarity Uganda, organización dedicada a desarrollar las capacidades de organizaciones comunitarias, creó un sistema de respuesta rápida para apoyar a los manifestantes que son víctimas de violencia y represión por parte del Estado. El sistema cuenta con una línea de emergencia de tiempo completo a la que los manifestantes se pueden comunicar para recibir apoyo. Cuando los activistas son detenidos, el coordinador de la línea telefónica los pone en contacto con un abogado que los atiende sin costo para resolver su caso y representarlos en caso que decidan demandar al Estado. Además, la organización ofrece asistencia médica y psicosocial.

Además de Solidarity Uganda, Chapter Four Uganda es una red de abogados y expertos legales que llevan a cabo litigios estratégicos de interés público sobre casos de violación de derechos humanos o civiles a activistas. Aparte de ofrecerles asistencia legal, la organización presiona a las autoridades para que regulen las manifestaciones con menos violencia.³⁹

.....
Fotografía de Vladimir Wrangel, Adobe Stock



Criminalización y sanciones

Problemas:

- La aplicación excesiva de cargos criminales por manifestarse o cambios en los esquemas de responsabilidad a causa de daños ocurridos durante las manifestaciones.
- Cargos administrativos, multas y sanciones desproporcionadas por organizar asambleas sin permiso.
- Cargos asociados a denuncias relacionadas con la moral pública, terrorismo y violaciones a la seguridad nacional.

Caso relevante:

- **Sudáfrica:** En 2018, la Corte Constitucional de Sudáfrica eliminó una ley de restricción de manifestaciones que el Gobierno utilizaba para criminalizar las asambleas públicas y declararlas inconstitucionales, y les imponía de multas y cárcel.⁴⁰
- **Francia y Bulgaria:** En 2018, la Agencia Europea de Derechos Fundamentales encontró que ambos países habían publicado leyes antiterrorismo que permitían la prohibición de asambleas públicas (Francia) y la posibilidad de eliminar organizaciones sin fines de lucro (Bulgaria). La Corte Constitucional de Francia determinó que el uso de la fuerza de emergencia para detener manifestaciones sobre trabajo y clima era demasiado amplia y que no incluía las suficientes salvaguardas.⁴¹

Posibles soluciones:

- Descriminalizar las actividades de asamblea y establecer regulaciones claras al respecto.
- Aplicar responsabilidades criminales o administrativas de conformidad con leyes bien proscritas (por ejemplo, la no persecución de organizadores por acciones realizadas “de buena fe” o de los participantes que no realizaron acciones violentas). Lo anterior incluye la aplicación proporcional del uso de multas y sanciones civiles y administrativas (en caso de haber violaciones).⁴²
- En caso de ser necesario realizar detenciones, éstas deberán cumplir con los “estándares mínimos” legales y asegurar que no se haga un mal uso de

políticas poco definidas (por ejemplo sobre moral pública o seguridad nacional) con el fin de perseguir o limitar el derecho de asamblea.

Actividades digitales y en línea

Problemas:

- Cortes al servicio de internet o apagones.
- Cierre o monitoreo de plataformas utilizadas para organizar asambleas.
- Vigilancia digital y violaciones a la privacidad.
- Violencia de género en línea y acoso a la participación pública de mujeres.

Caso relevante:

- **Estonia:** La ciudadanía de Estonia estableció un marco positivo sobre su participación en asuntos de seguridad digital, anonimidad, privacidad y derechos. Todas las personas tienen derecho a consultar cuáles de sus datos se encuentran disponibles y a cuáles de ellos han tenido acceso las autoridades públicas.⁴³
- **Italia:** Como parte de su tercer plan de acción de OGP, Italia adoptó un compromiso que promovía la Carta de Derechos Digitales, la cual fue aprobada por la legislatura en 2015. La ley incluía el reconocimiento de los vínculos entre los derechos digitales y presenciales, incluyendo las libertades civiles básicas como la de asamblea.⁴⁴

Posibles soluciones:

- Asegurar que las medidas y leyes de ciberseguridad respeten los derechos humanos digitales (incluyendo la libertad de asamblea y el derecho a la privacidad).
- Garantizar el acceso sin restricciones a plataformas sociales y a la red en todo momento (para movilizar, compartir y crear contenidos, etc.).
- Aclarar y transparentar las situaciones que justifiquen medidas de vigilancia y ataques digitales, incluyendo la negación del servicio por ciberataques.
- Utilizar software de vigilancia y reconocimiento facial durante las asambleas y presentar estándares y procedimientos consistentes y de acceso público

para la destrucción, preservación (cuando sea relevante), acceso y eliminación de los datos obtenidos por este medio.⁴⁵

- Aclarar los derechos de las personas que participen en reuniones digitales y que interactúen con los funcionarios de Gobierno que actúen en capacidad oficial, también en plataformas privadas.⁴⁶
- Presentar medidas y colaborar con todos los actores para abordar la violencia de género que ocurre en medios digitales.

Actores no Estatales

Problemas:

- Un análisis de OGP usando datos de CIVICUS Monitor muestra que los actores no Estatales (manifestantes en contra de las protestas y agentes de seguridad privada) están vinculados a una serie de actos violentos ocurridos durante las asambleas.⁴⁷
- Uso de fuerzas privadas de seguridad o actores paraestatales no sujetos a la supervisión por parte del público.⁴⁸
- Interrupción de asambleas organizadas en espacios privados pero utilizados por el público.

Caso relevante:

- **Países Bajos:** En 2012, la corte distrital decidió que en Amsterdam se permitirán las manifestaciones públicas en contra de prácticas corporativas en las

instalaciones de las empresas, siempre y cuando sean proporcionales.⁴⁹

Posibles soluciones:

- Procurar la supervisión del Gobierno y estándares de la industria para maximizar la seguridad y el derecho de asamblea.⁵⁰
- Aplicar medidas para aclarar el uso legítimo de las fuerzas privadas y paraestatales durante manifestaciones y asambleas.⁵¹ Dichas medidas asegurarían que los servicios de seguridad privada no lleven a cabo funciones que son competencia de la policía durante las protestas, en lugar de fuerzas policíacas controladas democráticamente.⁵²
- Crear regulaciones para aclarar y permitir la libertad de asamblea en sitios privados de acceso público (por ejemplo, centros comerciales).
- Publicar leyes que protejan a los organizadores de demandas “frívolas” dirigidas a restringir el derecho de asamblea.⁵³



Orientación del Relator Especial de Asamblea Pacífica

En 2010, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas estableció el puesto de Relator Especial sobre Derecho de Asamblea Pacífica y Asociación. El relator actual es Clément Voule, jurista y activista de Togo, precedido por Annalisa Ciampi y Maina Kiai, abogados de Italia y Kenia, respectivamente.

El Relator Especial: 1) recolecta información sobre tendencias de asamblea y asociación y presenta recomendaciones; 2) lleva a cabo misiones a los países acerca de problemas y apelaciones urgentes sobre reportes de violaciones de derechos (ver el recuadro anterior sobre Irlanda del Norte); 3) presenta un informe anual al Consejo de Derechos Humanos de la ONU y 4) trabaja con diversos actores sobre la recepción, reporte y respuesta a violaciones.⁵⁴

El relator utiliza una serie de lineamientos e indicadores para evaluar la forma en la que los países están manejando las asambleas.⁵⁵ Estos lineamientos pueden servir como un medio para evaluar la libertad de asamblea en el país, previo al desarrollo de compromisos ambiciosos para el plan de acción. Los indicadores de esta evaluación incluyen:

1. Obligación del Estado de respetar y asegurar la libertad de asamblea:

Los Estados deberán respetar y asegurar los derechos de todas las personas de participar en asambleas. Esto incluye una presunción positiva a favor de la asamblea pacífica:

2. El derecho inalienable a participar en asambleas pacíficas:

- *Alcance de las asambleas:* La obligación de proteger el derecho de asamblea abarca también asambleas espontáneas y simultáneas y contra protestas.

- *Notificación:* Los Estados deberán contar con sistemas de notificación, no de autorización, únicamente cuando sean necesarios, legales y proporcionales. Debe haber una presunción de inocencia a favor de las asambleas y límites menores para restringirlas, los cuales deben determinarse a través de una evaluación de proporcionalidad. Los procesos de notificación deberán poder enviarse en un plazo menor a 48 horas, ser de fácil acceso y no ser excesivamente burocráticos.
- *Evaluación y mitigación de riesgos:* Cuando se reciban notificaciones de más de una asamblea al mismo tiempo y en el mismo lugar, el Estado deberá llevar a cabo una evaluación profunda de los posibles riesgos asociados y una estrategia para mitigarlos.
- *Diálogo y no discriminación:* El Estado deberá utilizar un proceso para determinar las restricciones necesarias a través de acuerdos mutuos voluntarios o, cuando no sea posible, procesos que no discriminen entre las dos asambleas propuestas.

3. Restricciones limitadas al derecho a la asamblea pacífica:

- *Organismo obligatorio:* La ley debe establecer un mecanismo con un mandato definido para atender las notificaciones de asamblea, libre de interferencias indebidas, con lineamientos claros para ejercer la discreción en la toma de decisiones.
- *Proceso justo:* Las restricciones propuestas deberán presentarse por escrito, contar con una justificación adecuada y comunicarse a los organizadores de forma puntual. Los organizadores podrán presentar apelaciones formales a través de medios administrativos y judiciales, sin restricción. Además, las

reglas deben tener la flexibilidad suficiente para permitir la organización de asambleas espontáneas.

4. Facilitación del derecho a asamblea pacífica:

- *Colaboración genuina:* Las instituciones encargadas de la aplicación de la ley deberán trabajar con los organizadores a través de un punto de contacto accesible, quien deberá estar capacitado en el manejo de conflictos y ser independiente de otras funciones de policía.
- *Transporte y escolta:* Las autoridades no deberán exigir a los organizadores contar con guardianes de las asambleas. Los participantes que se dirigen a las asambleas no podrán ser detenidos o cateados, a menos de que exista un peligro claro de violencia inminente.

5. Uso de la fuerza:

- *Capacidad:* Los funcionarios encargados de la aplicación de la ley deberán contar con el equipo, capacitación e instrucciones necesarias para vigilar las asambleas sin recurrir a la fuerza, con énfasis en frenar la escalada de las manifestaciones, y en la comunicación y colaboración.
- *Equipo:* Se podrán utilizar armas no letales y equipos de protección únicamente en caso de ser realmente necesarios y con la capacitación y monitoreo adecuados. Se deberán evaluar todas las opciones posibles y cumplir con los estándares de derechos humanos para minimizar cualquier daño indiscriminado. Se deberán desarrollar lineamientos integrales y públicos sobre la dispersión de asamblea, tomando en cuenta estándares internacionales. Dichos lineamientos deberán ser un recurso práctico para identificar bajo qué circunstancias se justifica la dispersión,

qué medidas deberán tomarse antes de la dispersión (incluyendo detener la escalada de la manifestación) y qué actores tienen la facultad de emitir órdenes de dispersión.

- *Monitoreo:* El Gobierno deberá contar con sistemas efectivos de monitoreo y reporte público sobre el uso de la fuerza, incluyendo en qué momentos y con quién se usó la fuerza. Deberán establecerse controles para evitar el monitoreo de datos y equipo de control de masas, incluyendo las tecnologías de vigilancia, especialmente en los casos en que exista un riesgo de matanzas, torturas u otros abusos.

6. Derecho a observar, monitorear y registrar asambleas:

- *Comunicación:* Las autoridades deberán colaborar proactivamente con los monitores, comunicándose constantemente antes, durante y después de las asambleas.
- *Distribución y acceso a información:* Las autoridades ofrecen acceso e información a los medios y otros monitores. Cualquier interferencia al registro de asambleas, incluyendo la retención o daño a cualquier tipo de equipo, está prohibida, a menos que exista una orden para ello.

7. Privacidad y recolección de información personal:

- *Privacidad:* En caso de filmar las manifestaciones, el Estado deberá notificar a los manifestantes. Si se utilizan tecnologías biométricas, incluyendo software de reconocimiento facial, se deberán implementar las medidas necesarias de protección de la privacidad, protección de datos personales y seguridad del público.
- *Destrucción y preservación de datos:* Los organismos democráticos deberán revisar la necesidad y proporcionalidad de aplicar pruebas. Las instituciones



policiales deberán contar con sistemas de revisión interna y de supervisión externa independiente. En caso de enviar policías encubiertos, se deberá contar con una autorización de un juez.

8. Acceso a información sobre protocolos y capacitación a policías:

- *Diseminación proactiva:* Lo anterior incluye: (a) leyes y regulaciones, (b) procedimientos y políticas estándar para la actividad policiaca y el manejo de manifestaciones, (c) tipo de equipo utilizado, (d) capacitación de los funcionarios encargados de la aplicación de la ley y (e) información sobre cómo acceder a procesos de rendición de cuentas.

9. Responsabilidad de las empresas:

- *Espacios privados de acceso público:* Cuando se abran espacios privados al público que operen de manera similar a los espacios públicos, deberán ser tratados como espacios públicos para fines de libertad de asamblea y expresión.
- *Protección contra represalias legales.* Deberán establecerse protecciones legales para los organizadores y participantes de las asambleas contra demandas frívolas o presentadas con el fin de evitar la participación del público.

10. Rendición de cuentas del Estado:

- *Responsabilidad y revisión:* La policía deberá asumir la responsabilidad legal por incurrir en conductas indebidas. Las instituciones encargadas de la supervisión deberán contar con los recursos adecuados y no ser de carácter judicial, incluyendo investigaciones internas y un organismo independiente de supervisión a la policía. Cuando exista sospecha de crímenes, se deberá recurrir a un investigador y los funcionarios en cuestión deberán mantenerse inactivos hasta el término de la investigación.
- *Organismo independiente de organización:* Su alcance incluye las investigar las demandas del público, aceptar referencias de la policía y la apertura de investigaciones en el interés del público, incluyendo el uso de la fuerza.



LECCIONES DE LOS REFORMADORES

Siete países de OGP que están trabajando en mejorar la libertad de asamblea

El European Center for Not-for-profit Law (ECNL), a través de un proyecto innovador enfocado en la libertad de asamblea, realizó una evaluación a siete miembros de OGP de Europa central y del Este en función de una serie de leyes y prácticas relevantes implementadas entre 2017 y 2019. (La evaluación incluyó también a países que no son miembros de OGP.) Muchos de estos países cuentan con marcos legales sólidos, pero tienen dificultades de implementación relacionados con la participación de la policía en eventos y carecen de procesos estandarizados para las autoridades, sobre todo a nivel local:

Albania: El marco legal del país protege la libertad de asamblea. Sin embargo, en la práctica, Albania tiene mucho por mejorar. No está claro si los organizadores de las manifestaciones están obligados a enviar una notificación o solicitar un permiso. Esta falta de claridad restringe las asambleas espontáneas y genera una falta de coordinación con la policía.⁵⁶ Algunos organizadores han sido multados por no contar con una autorización. El establecimiento de un proceso estandarizado, unificado y transparente para solicitar autorización, podría ayudar a resolver algunos de estos problemas.

Armenia: Desde la publicación de la Ley de Libertad de Asamblea en 2011, la implementación ha mejorado gradualmente. Antes de la Revolución de Terciopelo de 2018, hubo una reducción de la violencia durante la elección del 2016 en comparación con los años anteriores.⁵⁷ Sin embargo, la discreción en el uso de la fuerza era significativo, sobre todo durante manifestaciones organizadas por grupos de oposición. Se documentaron una serie de casos de violencia excesiva en contra de los participantes, incluyendo el uso de granadas y de policías encubiertos. Hubo un proceso intenso de persecución legal y detenciones prolongadas de los participantes en las asambleas.⁵⁸





Croacia: La ley y prácticas de Croacia están bien alineadas con los estándares internacionales. Esta estandarización podría limitar la discreción y discriminación por parte de las autoridades locales y establecer un organismo independiente para definir las restricciones relevantes.⁵⁹

Macedonia del Norte: El marco legal del país es robusto, aunque no está totalmente alineado con los estándares internacionales y los protocolos para las autoridades locales y los organizadores no son claros ni transparentes. Existe una serie de restricciones legales que limitan el derecho de asamblea; una “asamblea” está restringida a 20 personas o más y los organizadores deberán pagar una cuota para cubrir los costos de la supervisión policiaca, lo cual no está permitido según los lineamientos de la OSCE. (Ver el recuadro en la página que sigue).⁶⁰

Moldavia: A pesar de contar con uno de los marcos más liberales para la libertad de asamblea de la región, Moldavia tiene dificultades de implementación relacionadas con temas encontrados sobre el espacio público, sobre todo a los niveles de Gobierno más bajos. Algunos municipios y localidades pequeñas cierran espacios públicos para organizar ceremonias oficiales. Diversas organizaciones han enviado notificaciones con años de anticipación (en un caso, 80 años antes), lo cual evita que otros grupos puedan reunirse al mismo tiempo y en el mismo lugar. Además, la percepción de los organizadores de asambleas de la oposición es que reciben un tratamiento diferente al que reciben los grupos que están a favor del Gobierno. Como ocurre en otros países que participaron en este estudio, los procedimientos y protocolos sobre el uso de la fuerza, equipo y funcionarios son opacos.⁶¹

Serbia: A pesar de la publicación reciente de la Ley de Asambleas Públicas (2016), Serbia ha perdido terreno sobre la libertad de asamblea.⁶² En la práctica, las asambleas espontáneas, legales a pesar de no contar con organizadores, enfrentan restricciones, sobre todo si los grupos son políticamente sensibles. La policía y presumiblemente la aplicación excesiva de sanciones han restringido a las asambleas.



Ucrania: A pesar de lograr avances inequívocos, Ucrania aún no cuenta con una ley de libertad de asamblea. Un borrador de ley propone ampliar el control militar sobre las asambleas pacíficas, a pesar de que la Constitución establece protecciones. Las autoridades locales restringen la libertad de asamblea a través de trámites engorrosos de notificación y autorización. La policía carece de lineamientos claros y de una capacitación adecuada sobre el manejo de asambleas públicas, incluyendo detenciones preventivas y una falta de claridad para la identificación de funcionarios.⁶³ (Como se mencionó anteriormente en esta sección, Ucrania estableció un compromiso de OGP sobre el derecho fundamental de asamblea).

.....

Página 22 Fotografía de CCat82, Adobe Stock

Página 23/24 Fotografía de Mindstorm, Adobe Stock



Estándares emergentes sobre asamblea



“Seúl: cientos de miles de personas se reúnen para exigir la destitución del presidente Park Geun-hye, 2016”. Fotografía de Getty images

Lineamientos de la OSCE sobre libertad de asamblea

A partir de 2007, la Organización Regional para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE por sus siglas en inglés) elaboró lineamientos para ayudar a los miembros a alinear su legislación con los estándares europeos e internacionales sobre libertad de asamblea.⁶⁴ Los estándares forman parte de un programa de apoyo que incluye a LegislatiOnline.org, una base de datos que concentra buenos ejemplos de legislaciones nacionales sobre libertad de asamblea. Este esfuerzo busca ofrecer a los países diferentes modelos para regular este derecho.

Los lineamientos retoman elementos de tratados internacionales y regionales para establecer las mínimas protecciones necesarias sobre la libertad de asamblea. El documento presenta:

- Casos en los que es válido aplicar restricciones,
- Cuestiones de procedimiento (incluyendo asambleas espontáneas y contra manifestaciones),

- Procesos independientes de monitoreo de las asambleas y
- Uso de la fuerza y monitores para la supervisión independiente de las asambleas.

Por ejemplo, los lineamientos establecen que no se debe requerir solicitar permiso para organizar asambleas y que las leyes deben suponer que las asambleas se llevarán a cabo de forma pacífica. Aunque la mayoría de los países cuentan con garantías constitucionales de libertad de asamblea, la mayoría de las leyes no plantean dicha suposición explícitamente. Por ejemplo, Armenia establece este derecho en su Constitución, pero en 2008 aprobó una ley que garantiza que no habrá restricciones poco razonables para el ejercicio de la libertad de asamblea.⁶⁵

Finalmente los lineamientos enfatizan la importancia de trabajar con diferentes actores en el desarrollo e implementación de leyes relacionadas. Actualmente, los lineamientos se encuentran en proceso de revisión y serán actualizados en 2019.

Comentario general al artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Al mismo tiempo que se elabora este informe, la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos está elaborando un comentario general al derecho a la libertad de asamblea. Los comentarios legales no son solo vinculantes legalmente, sino también interpretaciones de autoridad de la ley existente. El objetivo del comentario es ofrecer orientación legal a los Estados sobre cómo implementar el derecho abstracto establecido en el Pacto. El comentario puede ayudar a los miembros de OGP interesados en implementar compromisos de asamblea.

Manual de buenas prácticas de International Finance Corporation (IFC)

El IFC es la rama del Banco Mundial que se dedica a promover al sector privado. Esta entidad desarrolló estándares para el uso de las fuerzas de seguridad privada como parte de su "Estándar 4 de desempeño", el cual exige a las empresas privadas tomar en cuenta los riesgos que existen para la seguridad para las comunidades y desde las comunidades. Lo anterior es de especial importancia en los mercados emergentes en los que muchas veces las grandes inversiones de infraestructura entran en conflicto con las necesidades locales. El estándar ofrece una serie de buenas prácticas para las relaciones seguridad-comunidad, participación comunitaria, voces de las mujeres, respuesta proporcional y cumplimiento de los protocolos de derechos humanos, incluyendo la libertad de asamblea. Entre otras acciones, se incluye el establecimiento de medidas preventivas robustas y mecanismos formales de denuncias.⁶⁶

Interstate Natural Gas Association of America (INGAA)

El estándar de INGAA, "Lineamientos para los contratistas que organizan manifestaciones in situ", establece procesos para el manejo de riesgos y para frenar la escalada entre comunidades y frente a proyectos de infraestructura de gran escala.⁶⁷ Su alcance es menos ambicioso que el de otros estándares, pero es único pues surge de una asociación industrial. El enfoque principal de los lineamientos es manejar las repercusiones de las manifestaciones y no abordan explícitamente los derechos individuales o comunitarios de expresar públicamente preocupación sobre los proyectos de gran escala.



Endnotes

- ¹ The Police Data Initiative is found at <https://www.police-datainitiative.org/>.
- ² Former UN Special Rapporteur Maina Kiai, “What Are The Rights To Freedom Of Peaceful Assembly And Of Association?” (2019), <http://freeassembly.net/about/freedoms/>.
- ³ *Universal Declaration of Human Rights*, G.A. Res. 217A, Art. 20, UN Gen. Assem. (10 Dec. 1948), <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>; International Covenant on Civil and Political Rights, G.A. Res. 2200A (XXI), Art. 21, UN Office of the High Commissioner for Human Rights, (23 Mar. 1976), <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>.
- ⁴ For European countries, see *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, art. 11, Eur. Ct. H.R. (1 Jun. 2010), https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf%23page=9 and Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, ¶ 9.2, Org. for Sec. and Co-operation in Eur. (1990), <https://www.osce.org/odihr/elections/14304>.
- ⁵ UN Gen Assem., *Joint report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association and the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions on the proper management of assemblies* UN Doc. A/HRC/31/66 (4 Feb. 2016) 14, <https://undocs.org/A/HRC/31/66>.
- ⁶ OSCE, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 2nd ed. (Warsaw/Strasbourg 2010) 15, <https://www.osce.org/odihr/73405?download=true>.
- ⁷ UN Gen. Assem., *Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association* UN Doc. A/HRC/38/34 (26 Jul. 2018), <https://undocs.org/A/HRC/38/34>.
- ⁸ See OSCE, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*.
- ⁹ UN Gen Assem., *Joint report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association and the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions on the proper management of assemblies*, 5.
- ¹⁰ Richard Norman, “Six Reasons Why Protest is so Important for Democracy” (Open Democracy, 4 Dec. 2017), <https://www.opendemocracy.net/en/six-reasons-why-protest-is-so-important>; Molly Callahan, “Recent Protests ‘Playing an Important Role in the Democratic Process’” (News@Northeastern, 18 Nov. 2016), <https://news.northeastern.edu/2016/11/18/recent-protests-playing-an-important-role-in-the-democratic-process/>.
- ¹¹ Katrin Voltmer, “The media, government accountability, and citizen engagement” (Public Sentinel: News Media & Governance Reform, 2010).
- ¹² Thomas Carothers and Richard Youngs, *The Complexities of Global Protests* (Carnegie Endowment for International Peace, Oct. 2015), https://carnegieendowment.org/files/CP_257_Youngs-Carothers-Global_Protests_final.pdf.
- ¹³ Based on analysis of VDem indicators. See “Diagonal Accountability and Development Outcomes”, Valeriya Mechkov and Michael Bernhard, Anna Luhrmann, (1 Feb. 2019).
- ¹⁴ See OGP, *Open Government Declaration* (Sept. 2011), <https://www.opengovpartnership.org/open-government-declaration>.
- ¹⁵ Brendan Halloran and Walter Flores, *Mobilizing Accountability: Citizens, Movements and the State* (Apr. 2015), <http://www.transparency-initiative.org/wp-content/uploads/2017/03/movements-and-accountability-final.pdf>.
- ¹⁶ This right is guaranteed under international convention. *Convention on the Rights of the Child*, G.A. Res. 44/25 UN Office of the High Commissioner for Human Rights, (20 Nov. 1989), <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>.
- ¹⁷ S. Erdem Aytac , Susan Stokes and Eli Rau, “People who protest almost certainly vote” (Washington Post, 6 Feb. 2017), https://www.washingtonpost.com/news/mon-key-cage/wp/2017/02/06/people-who-protest-almost-certainly-vote/?utm_term=.62860fb1c362.
- ¹⁸ Tiago Peixoto, *The Uncertain Relationship Between Open Data and Accountability: A Response to Yu and Robinson’s The New Ambiguity of “Open Government,”* 60 UCLA L. Rev. Disc. 200, (2013), <https://www.uclalaw-review.org/the-uncertain-relationship-between-open-data-and-accountability-a-response-to-yu-and-robinsons-the-new-ambiguity-of-open-government/>.
- ¹⁹ See: Jenkins, Rob. “India’s Unlikely Democracy: Civil Society Versus Corruption.” *Journal of Democracy*, no. 2 (2007): 55-69; Jenkins, R. and Goetz, A. (1999), Constraints on Civil Society’s Capacity to Curb Corruption Lessons from the Indian Experience. *IDS Bulletin*, 30: 39-49. doi:10.1111/j.1759-5436.1999.mp30004006.x; Mungiu-Pippidi, Alina. “Controlling Corruption Through Collective Action.” *Journal of Democracy*, no. 1 (2013): 101-15.
- ²⁰ Tiago Peixoto, *The Uncertain Relationship Between Open Data and Accountability*.
- ²¹ Access Info Europe, *The Transparency of the Policing of Protests* (Apr. 2015), https://www.access-info.org/wp-content/uploads/Police-and-Protest-Report_Final.pdf.

- ²² ICNL, *US Protest Law Tracker* (23 Apr. 2019), <http://www.icnl.org/usprotestlawtracker/>.
- ²³ Tonusree Basu and Denisse Miranda, *The Right Tools For The Right Job: How OGP can help win the fight for civic space* (OGP, 2018), https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Right-Tools_Civic-Space_20180508.pdf.
- ²⁴ Monitor, *Tracking Civic Space, New Report: 6 in 10 Countries Now Seriously Repressing Civic Freedoms* (2018), <https://monitor.civicus.org/PeoplePowerUnderAttack2018/>.
- ²⁵ See Commitment 13: “Government authorities will ensure continuity in appointing contact persons for cooperation with non-governmental organizations and make available data on the contact persons on its websites.” Vanja Calovic, *Montenegro Progress Report 2012-13* (OGP, 2013), https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Montenegro_final_2012_English.pdf.
- ²⁶ See Commitment 1: “Taking steps to provide for adoption of laws of Ukraine on: charity and charitable institutions; peaceful assemblies, with regard to the recommendations by the Venice Commission and the draft law on freedom of peaceful assemblies, prepared by the Commission under the President of Ukraine for Strengthening Democracy and the Rule of Law; local referendum; amendment of certain laws of Ukraine on public participation in formulation and implementation of state policy and addressing issues of local importance.” Ivan Presniakov, *Ukraine: Progress Report 2012-13* (OGP, 2014), https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Ukraine_IRM_Report_public_comment_version_Eng.pdf.
- ²⁷ Basu and Miranda, *The Right Tools For The Right Job*.
- ²⁸ Basu and Miranda, *The Right Tools For The Right Job*.
- ²⁹ Basu and Miranda, *The Right Tools For The Right Job*.
- ³⁰ The Public Processions Act gave the Parades Commission a statutory footing as well as the adjudicatory powers recommended by the North Report (P North, O Crilly, and J. Dunlop, J., *Report of the Independent Review of Parades and Marches* (Belfast: The Stationery Office, 1997)).
- ³¹ Northern Ireland Human Rights Commission, *Parades and Protests in Northern Ireland* (Nov. 2013), http://www.nihrc.org/uploads/publications/110720_NIHRC_Parades_and_Protests_in_NI_REPORT_cover_inners_Single_Col_V3_LOW.pdf.
- ³² UN Gen. Assem., *Joint report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association and the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions on the proper management of assemblies* UN Doc. A/HRC/31/66 (4 Feb. 2016) 9, http://ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session31/Documents/A.HRC.31.66_E.docx.
- ³³ The law was presented to Parliament but not adopted. However, events overtook the process, given “Dictatorship Laws” that were passed in 2014 and then the European Maidan Revolution that same year which ousted the government.
- ³⁴ Const. of Panama, art. 38.
- ³⁵ Restrictions would only apply in cases of national security or public safety, public order, the protection of public health or morals, or the protection of the rights and freedoms of others. Jacob Zenn, *Freedom of Assembly Procedures of Permission and Notification* (ICNL), <http://www.icnl.org/research/resources/assembly/Permission-Notification%20article.pdf>.
- ³⁶ UN Gen. Assem., *Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association on his follow-up mission to the United States of America* UN Doc. A/HRC/35/28/Add.2 (12 Jun. 2017) 8, 15, https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/.../A_HRC_35_28_Add.2_AEV.docx. See also ICNL, *Written Submission of the International Center for Not-for-Profit Law on the Right to Peaceful Assembly in the United States*, 166th session (22 Nov. 2017), <http://www.icnl.org/research/library/files/United%20States%20of%20America/iahcrpet.pdf>.
- ³⁷ OSCE, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 2nd ed. (Warsaw/Strasbourg: 2010) 91, <https://www.osce.org/odihr/73405?download=true>.
- ³⁸ OSCE, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 79.
- ³⁹ OSCE, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 94–97. In the US, monitors have been used for Black Lives Matter protests as well as protests at Standing Rock, North Dakota and Charlottesville, Virginia. In the UK, CSOs like Liberty and NetPol monitor protests. In Spain, Amnesty International and other local organizations monitored human rights in the run-up to the independence vote in 2017. Monitors have also been used in Brazil and the Netherlands.
- ⁴⁰ Simon Delaney, *Supporting Assembly Rights in Africa* (Oct. 2018), <http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2018/10/Report-on-Supporting-Assembly-Rights-in-Africa-Oct.-2018.pdf>.
- ⁴¹ Sandra Coliver, *Case Watch: South Africa’s Constitutional Court Strikes Down Restrictive Protest Law* (Open Society Foundations, 29 Nov. 2018), <https://www.opensocietyfoundations.org/voices/case-watch-south-africa-s-constitutional-court-strikes-down-restrictive-protest-law>.
- ⁴² France, Constitutional Council, *Decision No. 2017-635*, (9 Jun. 2017), <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2017/2017635QPC.htm>.
- ⁴³ OSCE, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 61.



- ⁴⁴ Freedom House, “Estonia: Country Profile” Freedom on the Net 2017 (2017, <https://freedomhouse.org/report/freedom-net/2017/estonia>); Estonian Ministry of Economic Affairs and Communications, *Digital Agenda 2020 for Estonia*, https://www.mkm.ee/sites/default/files/digital_agenda_2020_estonia_engf.pdf.
- ⁴⁵ OGP, “31 Observatory on Digital Rights” (2016), <https://www.opengovpartnership.org/commitment/31-observatory-on-digital-rights>.
- ⁴⁶ UN Special Rapporteur Maina Kiai, *10 Principles for the proper management of assemblies: Implementation Checklist* (Sept. 2016) 16, <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/FAssociation/10PrinciplesProperManagementAssemblies.pdf>.
- ⁴⁷ Two relevant cases from the United States appear to be strengthening the rights of individuals to participate in virtual spaces. *Laurenson v. Hogan* (D. Md. 14 Feb. 2018) found against the governor of Maryland for blocking comments on a Facebook town hall as part of a regulatory process. The case was widely interpreted as a victory for online assembly advocates. In *Knight First Amendment Institute et al. vs. Trump et al.*, a federal district court ruled that the White House must unblock Twitter users but this is currently on appeal (S.D.N.Y. 2018), appeal docketed, No. 18-1691 (2nd Cir. Aug. 2018).
- ⁴⁸ Civicus, *Closing Space, Open Government? Civil society response to restrictions in OGP countries* (OGP, 2018), https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP-Civicus_Closing-Space-Open-Gov_20180508.pdf.
- ⁴⁹ Such concerns about the use of private security forces have been flagged by the UN Human Rights Committee as part of its periodic review of Cambodia and the UK.
- ⁵⁰ BBC News, “Dutch court rejects Shell protest ban” (5 Oct. 2012), <https://www.bbc.com/news/world-europe-19853007>.
- ⁵¹ E.g., IFC, *Good Practice Handbook: Use of Security Forces: Assessing and Managing Risks and Impacts Guidance for the Private Sector in Emerging Markets* (Feb. 2017) 28, https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/ab19adc0-290e-4930-966f-22c119d95cda/p_handbook_SecurityForces_2017.pdf?MOD=AJPERES. The INGAA Foundation Inc., “Guidelines for Contractors to Prepare for Onsite Protests” (16 Jun. 2017), <https://www.ingaa.org/File.aspx?id=32565>.
- ⁵² This point was raised in an OGP consultation held 19 Sept. 2018 (<https://www.opengovpartnership.org/flagship-report/civic-space-freedom-of-assembly>).
- ⁵³ UN Gen. Assem., *Joint report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association*, A/HRC/31/66.
- ⁵⁴ UN Gen. Assem., *Joint report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association*, A/HRC/31/66.
- ⁵⁵ *The rights to freedom of peaceful assembly and of association*, G.A. Res A/HRC/RES/15/21, UN Office of the High Commissioner for Human Rights (6 Oct. 2010), <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/166/98/PDF/G1016698.pdf?OpenElement>.
- ⁵⁶ The UN Special Rapporteur has produced ten principles found here: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/FAssociation/10PrinciplesProperManagementAssemblies.pdf>.
- ⁵⁷ Klotilda Kosta and Kostandina Këruqi, *Monitoring the Right to Free Assembly: 2017–2018 Albania* (ECNL and ICNL, Jan. 2019), http://ecnl.org/wp-content/uploads/2019/01/Albania_Monitoring-assembly-report-2018.pdf.
- ⁵⁸ Jeff Lovitt. OGP International Expert Panel member. Written personal communication (8 Mar. 2019).
- ⁵⁹ Rafael Ishkhanyan and Avetik Ishkhanyan, *Monitoring the Right to Free Assembly: 2017–2018 Armenia* (ECNL and ICNL, Dec. 2018), http://ecnl.org/wp-content/uploads/2018/12/Armenia_Monitoring-assembly-report-2017-18.pdf.
- ⁶⁰ Klara Horvat, *Monitoring the Right to Free Assembly: 2017–2018 Croatia* (ECNL and ICNL, Jan. 2019), http://ecnl.org/wp-content/uploads/2019/01/Croatia_Monitoring-assembly-report-2017-18.pdf.
- ⁶¹ Blazhen Maleski, *Monitoring the Right to Free Assembly: 2017–2018 Republic of Macedonia* (ECNL and ICNL, Jan. 2019), http://ecnl.org/wp-content/uploads/2019/01/Macedonia_Monitoring-assembly-report-2018.pdf.
- ⁶² Florin Gisca and Alexandru Postica, *Monitoring the Right to Free Assembly: 2017–2018 Moldova* (ECNL and ICNL, Dec. 2018), http://ecnl.org/wp-content/uploads/2018/12/Moldova_Monitoring-assembly-report-2017-18.pdf.
- ⁶³ Katarina Golubović, Milan Filipović, and Milena Vasić, *Monitoring the Right to Free Assembly: 2017–2018 Serbia* (ECNL and ICNL, Jan. 2019), <http://ecnl.org/wp-content/uploads/2019/01/Serbia-Monitoring-assembly-report-2018.pdf>.
- ⁶⁴ Liubov Halan, *Monitoring the Right to Free Assembly: 2017–2018 Ukraine* (ECNL and ICNL, Dec. 2018), http://ecnl.org/wp-content/uploads/2019/01/Ukraine_Monitoring-report-2017-2018.pdf.

- ⁶⁵ OSCE, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 2nd ed. (Warsaw/Strasbourg: 2010), <https://www.osce.org/odihr/73405?download=true>.
- ⁶⁶ OSCE, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 2nd ed. (Warsaw/Strasbourg: 2010) 37, <https://www.osce.org/odihr/73405?download=true>.
- ⁶⁷ IFC, *Good Practice Handbook: Use of Security Forces: Assessing and Managing Risks and Impacts*, Guidance for the Private Sector in Emerging Markets (Feb. 2017), https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/ab19adc0-290e-4930-966f-22c119d95cda/p_handbook_SecurityForces_2017.pdf?MOD=AJPERES.
- ⁶⁸ The INGAA Foundation, Inc., “Guidelines for Contractors to Prepare for Onsite Protests” (16 Jun. 2017), <https://www.ingaa.org/File.aspx?id=32565>.



