



MISIÓN FALLIDA

LA ACTUACIÓN POLICIAL EN REUNIONES PÚBLICAS EN COREA DEL SUR

Amnistía Internacional es un movimiento global de más de ~ 7 millones de personas que trabajan en favor del respeto y la protección de los derechos humanos.

Nuestra visión es la de un mundo en el que todas las personas disfrutan de todos los derechos humanos proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en otras normas internacionales.

Somos independientes de todo gobierno, ideología política, interés económico y credo religioso. Nuestro trabajo se financia principalmente con las contribuciones de nuestra membresía y con donativos.



© Amnesty International 2017

Salvo cuando se indique lo contrario, el contenido de este documento está protegido por una licencia 4.0 de Creative Commons (atribución, no comercial, sin obra derivada, internacional).

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode>

Para más información, visiten la página *Permisos* de nuestro sitio web:

<https://www.amnesty.org/es/about-us/permissions/>.

El material atribuido a titulares de derechos de autor distintos de Amnistía Internacional no está sujeto a la licencia Creative Commons.

Publicado por primera vez en 2017

por Amnesty International Ltd.

Peter Benenson House, 1 Easton Street
London WC1X 0DW, Reino Unido

Índice: ASA 25/7119/2017

Idioma original: Inglés

amnesty.org



ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	4
2. PROHIBICIÓN DE REUNIONES A UNA DISTANCIA QUE PERMITA VERLAS Y OÍRLAS	7
2.1 PROHIBICIÓN PARA GARANTIZAR UN TRÁFICO FLUIDO	8
2.2 ZONA VETADA DE FACTO PARA REUNIONES	8
3. USO EXCESIVO E INNECESARIO DE LA FUERZA	12
4. USO DE BARRICADAS DE AUTOBUSES: LA POLICÍA INCUMPLE SU MISIÓN DE FACILITAR LAS REUNIONES	15
5. DISPERSIÓN DE REUNIONES PACÍFICAS	17
6. CRIMINALIZACIÓN DE PARTICIPANTES Y ORGANIZADORES	19
7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	21
1. INTRODUCCIÓN	4
2. PROHIBICIÓN DE REUNIONES A UNA DISTANCIA QUE PERMITA VERLAS Y OÍRLAS	7
2.1 PROHIBICIÓN PARA GARANTIZAR UN TRÁFICO FLUIDO	8
2.2 ZONA VETADA DE FACTO PARA REUNIONES	8
3. USO EXCESIVO E INNECESARIO DE LA FUERZA	12
4. USO DE BARRICADAS DE AUTOBUSES: LA POLICÍA INCUMPLE SU MISIÓN DE FACILITAR LAS REUNIONES	15
5. DISPERSIÓN DE REUNIONES PACÍFICAS	17
6. CRIMINALIZACIÓN DE PARTICIPANTES Y ORGANIZADORES	19
7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	21

1. INTRODUCCIÓN

“El uso de cañones de agua (a veces con capsaicina disuelta en el agua, que produce un efecto similar al del gas lacrimógeno) y barricadas de autobuses genera más tensión. La manera en que se emplean esas tácticas prácticamente garantiza, junto con un uso enorme de la fuerza, un aumento de la tensión entre la policía y las personas que protestan, que interpretan esas acciones como ataques sin provocación previa. Ese tipo de hostilidad genera más hostilidad.”

Maina Kiai, relator especial especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación¹

Aunque el derecho internacional y la Constitución de Corea del Sur garantizan la libertad de reunión pacífica, la legislación y las prácticas del país en relación con las reuniones no cumplen el derecho y las normas internacionales de derechos humanos.² Pese a los avances recientes realizados bajo el gobierno de Moon Jae-in, la policía surcoreana mantiene desde hace mucho enfoques y tácticas restrictivos en lo que respecta a su actuación durante las reuniones, específicamente las que se celebran en las cercanías de la sede de la Presidencia.

El derecho internacional de los derechos humanos, en especial el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, requiere que los Estados respeten, protejan y hagan efectivo el derecho a la libertad de reunión pacífica. La obligación del Estado de garantizar el pleno disfrute de este derecho incluye el deber de proteger y facilitar las reuniones pacíficas.³ Las reuniones públicas se celebran para transmitir un mensaje a una persona, un grupo, una institución o un organismo gubernamental concreto. Por lo tanto, es esencial que las autoridades garanticen el derecho a celebrar reuniones a una distancia desde la que el público al que van dirigidas pueda verlas y oírlas. Sin embargo, en varias reuniones organizadas en Corea del Sur, los participantes no han podido cumplir sus objetivos, específicamente en las que pretendían celebrar cerca de la sede de la Presidencia, en el centro de Seúl.

Desde 2013 se han celebrado varias grandes manifestaciones para plantear quejas y aspiraciones sobre diversas cuestiones, incluidos despidos masivos de trabajadores y trabajadoras en SsangYong Motor, el

¹ Maina Kiai, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación sobre su misión a la República de Corea, Doc. ONU A/HRC/32/36/Add.2, 17/11/2016 (en adelante, Maina Kiai, Informe sobre Corea del Sur, noviembre de 2016), párr. 31. [Traducción de Amnistía Internacional.]

²Amnistía Internacional, *Freedom of peaceful assembly in South Korea and international human rights standards* (Índice: ASA 25/5099/2016) (en adelante, Amnistía Internacional, *Freedom of peaceful assembly in South Korea*). El término “reunión” que se emplea en esta publicación hace referencia a cualquier tipo de reunión al aire libre, incluidas las manifestaciones.

³ Amnistía Internacional, *Freedom of peaceful assembly in South Korea*, p. 5.

acuerdo de 2015 entre Corea del Sur y Japón sobre las “mujeres de solaz”, propuestas de reformas laborales que los sindicatos creían que aumentarían la desregulación y la precariedad laboral, el incumplimiento de los precios garantizados a los productores de arroz y la oposición al control exclusivo del Estado en lo que respecta al contenido de los libros de texto de Historia. En particular, tras la tragedia del ferry *Sewol* en 2014, en la que perdieron la vida más de 300 personas (la mayoría de ellas niños y niñas), los familiares de las personas fallecidas convocaron una serie de grandes protestas para exigir responsabilidades al gobierno.

Durante el período comprendido entre 2013 y 2016, la policía surcoreana impuso periódicamente prohibiciones y restricciones a las reuniones cuyos organizadores notificaban a las autoridades que se celebrarían cerca de la sede de la Presidencia. Las reuniones que se pretendían celebrar en un radio de menos de 100 metros de la sede de la Presidencia se prohibían en aplicación del artículo 11 de la Ley de Reunión y Manifestación, mientras que las convocadas más allá de ese radio se prohibían con arreglo al artículo 12, relativo a mantener fluido el tráfico.⁴ Asimismo, la policía empleó diversas medidas excesivas, incluido el uso de barricadas de autobuses, que resultaron provocadoras, porque tuvieron el efecto impedir que las personas participantes llegaran al destino que se habían propuesto o que comunicaran su mensaje a una distancia desde la cual el público previsto pudiera verlas y oírlas. Además de emplear barricadas de autobuses, la policía también recurrió a veces al uso innecesario y excesivo de cañones de agua y sustancias químicas irritantes.

La actitud general de la policía en relación con las reuniones influyó significativamente en cómo se desarrollaron. A veces, la policía no solo restringió arbitrariamente el ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica, sino que en muchos casos tomó también medidas que exacerbaron directamente la tensión, lo cual incrementó a su vez la probabilidad de un estallido de la violencia. Más recientemente, desde que la policía optó por adoptar un enfoque menos restrictivo, se han celebrado grandes reuniones de una forma plenamente pacífica.

El efecto de este enfoque ha sido especialmente evidente en el desarrollo de las protestas con velas organizadas para pedir la dimisión y, posteriormente, la destitución de la entonces presidenta Park Geun-hye ante las acusaciones de corrupción y abuso de poder, entre otras, que pesaban sobre él. Cada sábado, desde el 29 de octubre de 2016 hasta el 11 de marzo de 2017, se celebraron en todo el país una serie de grandes protestas. La policía se abstuvo de emplear cañones de agua y adoptó en general un enfoque menos restrictivo. La que posiblemente sea la mayor reunión de la historia de Corea del Sur tuvo lugar el 12 de noviembre de 2016 y fue abrumadoramente pacífica: se reportó que 1,3 millones de personas se congregaron en las calles del centro de Seúl, de un total de 1,7 millones que lo hicieron en todo el país.

Sin embargo, incluso durante esas protestas, la policía siguió prohibiendo las reuniones cerca de la sede de la Presidencia en virtud de la Ley de Reunión y Manifestación. Aunque a partir del 2 de diciembre de 2016 se permitieron manifestaciones a 100 metros de la sede de la Presidencia, solo se autorizaron después de que el Tribunal Administrativo de Seúl revocara la prohibición policial a instancias de los organizadores.

Después de la destitución de Park Geun-hye asumió el cargo Moon Jae-in, tras celebrarse elecciones presidenciales el 9 de mayo de 2017. Como candidato presidencial, se había comprometido a garantizar el pleno disfrute del derecho a la libertad de reunión pacífica, en particular a promover la expresión en la legislación de una clara presunción en favor de la celebración de reuniones y a garantizar que el enfoque general de la actuación policial en ellas fuera facilitar su celebración pacífica.⁵

El 26 de mayo de 2017, un representante de la Policía Nacional anunció que ésta se estaba planteando adoptar la política general de no emplear más barricadas de autobuses ni cañones de agua en las reuniones.⁶ El director general de la Policía Nacional lo confirmó en parte el 16 de junio de 2017, cuando hizo la siguiente promesa: “La policía ya no empleará cañones de agua en reuniones normales. Su uso se limitará lo más estrictamente posible. Esta decisión se hará cumplir mediante su institucionalización por decreto presidencial en las Reglas de Uso Normal de Equipamiento Policial Letal”.⁷

El 16 de junio de 2017 se creó la Comisión de Reforma de la Policía, compuesta por expertos externos y encargada de formular recomendaciones. La Comisión consta de tres subcomisiones, cada una de ellas de seis miembros. La Subcomisión de Protección de los Derechos Humanos tiene el mandato de mejorar el

⁴ Ley de Reunión y Manifestación, Ley n.º 13834, 27/01/2016, reforma parcial.

⁵ Amnistía Internacional, *Cinco candidatos presidenciales responden a la agenda de derechos humanos de ocho puntos de Amnistía Internacional* (comunicado de prensa, 20 de abril de 2017) (en coreano). Véase también: Amnistía Internacional, *8-point human rights agenda for presidential candidates* (índice: ASA 25/5785/2017).

⁶ Park Su-ji, Hankyoreh, “Police announce plans to cease use of police bus barricades and water cannons at demonstrations”, 28 de mayo de 2017, http://english.hani.co.kr/arti/english_edition/e_national/796485.html.

⁷ YTN, “El director general Lee Chul-sung emite una disculpa pública por el cambio de la causa de muerte del difunto Baek Nam-gi”, 16 de junio de 2017, http://www.ytn.co.kr/_In/0103_201706161524422479 (en coreano).

control del ejercicio de los poderes de la policía para gestionar reuniones públicas.⁸ El 7 de septiembre de 2017, el director general de la Policía Nacional anunció su aceptación de un conjunto de recomendaciones de la Comisión, las Medidas para Garantizar la Libertad de Reunión y Manifestación Pacíficas, que abordan varias cuestiones importantes, entre ellas un cambio en el enfoque general de la actuación policial para que incluya la presunción de que cualquier reunión va a ser pacífica y la protección de las concentraciones organizadas de manera espontánea o urgente que se desarrollen pacíficamente. Además, las recomendaciones de la Comisión incluyen criterios más estrictos para disolver concentraciones y para el empleo policial de barricadas de autobuses y cañones de agua que implican incluso no utilizar éstos para controlar las reuniones. Sin embargo, no abordan adecuadamente las prohibiciones generales de horarios y lugares específicos que imponen los artículos 10 y 11 de la Ley de Reunión y Manifestación. La Asamblea Nacional debe incorporar estas recomendaciones a la legislación para prevenir la repetición de prácticas anteriores, así como modificar la Ley de Reunión y Manifestación para alinearla con el derecho y las normas internacionales..

Otro avance notable es que no se prohibió ninguna reunión en Seúl ni en mayo ni en junio de 2017.⁹ El 30 de junio, la Confederación de Sindicatos Coreanos celebró en Gwanghwamun una marcha de “huelga general social” a la que se estima que asistieron 50.000 personas. La policía no empleó ni una sola vez barricadas de autobuses ni cañones de agua. Al dirigir el tráfico y a las personas que se manifestaban, facilitó la marcha por el centro de Seúl. No se reportaron enfrentamientos.

La policía confirmó asimismo a Amnistía Internacional en julio que estaba analizando cómo reforzar la normativa sobre el uso de cañones de agua; en particular, se estaba planteando la adopción de normas más estrictas sobre el uso de cañones de agua en situaciones en las que no pueda mantenerse el orden público.¹⁰

Amnistía Internacional acoge con satisfacción estas acciones de las autoridades de Corea del Sur para reformar la actuación policial en las reuniones, pero es esencial que se institucionalicen esos cambios, para evitar una regresión a prácticas pasadas y para garantizar que se puedan exigir responsabilidades a la policía atendiendo a normas claramente formuladas. Las autoridades deben reformar lo antes posible la Ley de Reunión y Manifestación y el reglamento interno sobre la actuación policial en reuniones y sobre el uso de la fuerza, para garantizar que la legislación nacional cumpla el derecho y las normas internacionales de derechos humanos.

Entre febrero y marzo de 2017, Amnistía Internacional entrevistó a 32 personas que habían organizado reuniones o participaron en ellas entre 2013 y 2016. Veintiséis de las reuniones en las que habían participado se habían celebrado en Seúl, y tres, fuera de la capital. Durante ese mismo período, se entrevistó también a una persona que era profesional de la medicina, a otra que era periodista y a nueve que eran o habían sido agentes de policía profesionales o agentes de policía reclutados o auxiliares, es decir hombres que cumplían su servicio militar obligatorio de 21 meses en la policía. Además, el 14 de julio de 2017 se celebró una reunión con la Policía Nacional. Para proteger su identidad, en el presente informe se han reemplazado por seudónimos los nombres de algunas de las personas entrevistadas.

⁸ Policía Nacional de Corea, “El comienzo de grandes reformas de la policía”, presentación oficial de la Comisión de Reforma de la Policía (comunicado de prensa, 16 de junio de 2017), <https://www.police.go.kr/portal/bbs/view.do?bbsId=B0000011&nttId=19436&menuNo=200067> (en coreano).

⁹ Datos comunicados por la Policía Nacional el 25 de julio de 2017 en su respuesta por escrito a una solicitud de divulgación de información que había presentado Amnistía Internacional Corea.

¹⁰ Reunión de Amnistía Internacional con la Policía Nacional el 14 de julio de 2017.

2. PROHIBICIÓN DE REUNIONES A UNA DISTANCIA QUE PERMITA VERLAS Y OÍRLAS

“La policía dice que se prohíbe para permitir un tráfico fluido y sugiere que marchemos mejor durante una hora u hora y media más en la dirección opuesta, en torno al centro de Seúl. En realidad eso crea más problemas de tráfico en muchos cruces [...] Eso lo sé yo, y la policía lo sabe muy bien. Lo cierto es que no prohíben las reuniones por el tráfico.”

Moon Byong-ho, director del Departamento de Organización y Acción Colectiva de la Confederación de Sindicatos Coreanos¹¹

En Corea del Sur, las reuniones y las manifestaciones se rigen por la Ley de Reunión y Manifestación, que incumple de diversas maneras el derecho y las normas internacionales de derechos humanos y deja a discreción de la policía la imposición de varias restricciones a las reuniones.

Por ejemplo, cualquier persona que desee celebrar una reunión debería poder hacerlo sin necesitar permiso ni autorización de las autoridades. Según el derecho y las normas internacionales de derechos humanos, se admite que los Estados requieran notificación. Sin embargo, el propósito de tal notificación debe ser facilitar la reunión pacífica y permitir a las autoridades adoptar medidas para proteger la seguridad y el orden públicos y los derechos de otras personas. La libertad de reunión pacífica es un derecho, no un privilegio. En el informe que remitió al Consejo de Derechos Humanos de la ONU en noviembre de 2016, tras visitar Corea del Sur, el relator especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina

¹¹ Entrevista de Amnistía Internacional con Moon Byong-ho el 20 de marzo de 2017.

Kiai, señaló que el régimen de notificación que establecía la Ley de Reunión y Manifestación equivalía *de facto* a un régimen de autorización.¹²

Además de establecer un sistema de notificación oneroso, esta ley también otorga a las autoridades una amplia discreción para restringir o prohibir las reuniones por distintos motivos, como la protección de la vida privada y el derecho al aprendizaje a petición de alguien que resida en un determinado lugar o administre algún centro, la celebración de reuniones simultáneas en el mismo lugar y la obstrucción del tráfico.¹³ Según el derecho y las normas internacionales de derechos humanos, cualquier restricción del ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica debe ser una excepción, no la regla, y solo es admisible si cabe demostrar que es necesaria y proporcionada para el bien de la seguridad nacional o la seguridad pública, el orden público, la protección de la salud o la moral públicas o la protección de los derechos y las libertades de otras personas.¹⁴

2.1 PROHIBICIÓN PARA GARANTIZAR UN TRÁFICO FLUIDO

El motivo que más suelen citar las autoridades para prohibir reuniones es la necesidad de garantizar un tráfico fluido, que se basa en el artículo 12 de la Ley de Reunión y Manifestación.¹⁵ Establece que las autoridades pueden prohibir o restringir una reunión en una calle principal de una gran ciudad. Si el organizador de la reunión designa “delegados” (personas encargadas de mantener el orden), no se puede imponer tal prohibición. No obstante, si se considera que esa reunión va a causar graves trastornos de tráfico, todavía puede ser objeto de una prohibición.

El uso del espacio público, incluidas las calles, para reuniones no constituye un uso menos legítimo que el tráfico; por lo tanto, prohibir las reuniones son más motivo que garantizar un tráfico fluido no es una restricción admisible según el derecho internacional.

Las entrevistas de Amnistía Internacional mostraron que, de 11 organizadores que habían notificado el acto con antelación a la autoridad policial pertinente, ocho recibieron avisos de prohibición y uno se vio sometido a una restricción de último momento sobre el terreno. De los 18 organizadores a los que entrevistó Amnistía Internacional, otros cuatro no habían notificado el acto a la policía porque no creían que éste fuera una reunión y tres habían celebrado reuniones espontáneas o sin notificación previa. Ocho de los nueve organizadores que recibieron avisos de prohibición y de restricción señalaron que se había recurrido al tráfico para justificarlos.

Según la Policía Nacional, entre 2013 y el fin de 2016 se prohibieron en Seúl un total de 662 reuniones. Del total de reuniones prohibidas, 335 (un 53,6 %) se prohibieron con el argumento del tráfico fluido previsto en el artículo 12.1.¹⁶

2.2 ZONA VETADA DE FACTO PARA REUNIONES

El artículo 11 de la Ley de Reunión y Manifestación impone una prohibición general de celebrar reuniones en un radio de 100 metros de ciertos edificios, incluida la sede de la Presidencia, los tribunales y las sedes diplomáticas. Aunque la zona total de la prohibición que establece la Ley de Reunión y Manifestación solo llega hasta una distancia de 100 metros de la sede de la Presidencia, el espacio circundante se ha transformado también, en aplicación de los artículos 8.5 y 12.1 de la Ley , en una zona vetada *de facto* para las reuniones que impide que estas se celebren a una distancia desde la cual el público al que van dirigidas pueda verlas y oírlas.

¹² Maina Kiai, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación sobre su misión a la República de Corea, Doc. ONU A/HRC/32/36/Add.2, 17/11/2016 (en adelante, Maina Kiai, Informe sobre Corea del Sur, noviembre de 2016), párr. 26.

¹³ Artículos 8.5.1, 8.5.2, 8.2 y 12 de la Ley de Reunión y Manifestación.

¹⁴ Véase Amnistía Internacional, *Freedom of peaceful assembly in South Korea*, pp. 8-9.

¹⁵ Artículo 12.1 de la Ley de Reunión y Manifestación: “El jefe de la autoridad policial competente puede prohibir una reunión o manifestación en una calle importante de una gran ciudad determinada por decreto presidencial, o puede restringirla, especificando condiciones para el mantenimiento del orden con respecto al tráfico si se considera necesario para garantizar un tráfico fluido”.

¹⁶ Datos comunicados por la Policía Nacional el 2 de agosto de 2016 y el 25 de julio de 2017 en una respuesta por escrito a Amnistía Internacional Corea.

EL CRUCE DEL CENTRO DE SERVICIOS COMUNITARIO DE CHEONGUN HYOJA-DONG

El cruce del centro de servicios comunitarios de Cheongun Hyoja-dong se encuentra a un centenar de metros aproximadamente del radio de 100 metros de la sede de la Presidencia. Entre julio de 2012 y junio de 2016 se enviaron un total de 23 notificaciones de celebración de reuniones en ese centro comunitario o en el cruce que hay delante del edificio. Sin embargo, solo en un caso se permitió celebrar la reunión allí. Los organizadores retiraron una de las 23 notificaciones. De las 22 restantes, 12 reuniones se prohibieron con el argumento de la vida privada del vecindario, previsto en el artículo 8.3.1. de la Ley de Reunión y Manifestación, y 8, con el argumento del tráfico fluido del artículo 12.1.¹⁷ Otra de las reuniones se prohibió con arreglo al artículo 11 de la Ley, aunque estaba previsto que tuviera lugar a más de 100 metros de la sede de la Presidencia.¹⁸ Otra reunión que iba a consistir en una marcha que pasaría directamente por delante de la sede de la Presidencia también se prohibió en virtud del artículo 11.

El organizador de la reunión que no fue sometida a una prohibición en el momento de su notificación era Ryu Ha-kyung, abogado de la agrupación Abogados por una Sociedad Democrática que logró presentar una notificación de reunión con nueve colegas suyos el 29 de abril de 2014. Sin embargo, posteriormente recibió la visita de un agente del departamento de inteligencia policial de la comisaría de Jongno, que le explicó que había habido un error y le pidió que retirara la notificación.

Parece que un agente de policía nuevo que estaba de servicio aceptó la notificación de reunión, como correspondía que hiciera. Así que, el lunes, un agente de inteligencia vino y dijo: "Sabe, nunca hemos aceptado ninguna notificación de reunión cerca de la sede de la Presidencia. Por favor, retírela y celebre en su lugar una conferencia de prensa. Dejaremos que la haga como reunión".¹⁹

Sus colegas y él se negaron a retirar la notificación y procedieron a celebrar una reunión en ese lugar, según lo previsto. También recibieron un aviso de restricción de la policía sobre el terreno en aplicación de lo dispuesto en el artículo 8.5.1 de la Ley de Reunión y Manifestación sobre la vida privada del vecindario. Esa restricción limitó inicialmente la zona en la que podían congregarse,²⁰ pero, como hubo demasiados participantes para circunscribirse al espacio acordonado, la reunión pudo celebrarse tal como los organizadores la habían previsto originalmente.

MAYO DE 2014: LA POLICÍA PROHÍBE 13 REUNIONES AL NORTE DE LA PLAZA GWANGHWAMUN

El 3 de mayo de 2014, Oh Jin-ho, miembro del comité ejecutivo de la Red de ONG Surcoreanas para Crear una Sociedad sin Trabajadores en Situación Irregular, y otras personas trataron de notificar a la comisaría de policía pertinente tres reuniones distintas convocadas para el 8 de mayo cerca de la sede de la Presidencia para exigir responsabilidades al gobierno por la tragedia del ferry Sewol. Las tres reuniones fueron prohibidas. Regresaron el 6 de mayo de 2014 y presentaron otras 11 notificaciones para la misma fecha, 8 de mayo. En esta ocasión, se prohibieron 10 de las reuniones. Todas las reuniones prohibidas iban a celebrarse en lugares situados entre el extremo norte de la plaza Gwanghwamun y la sede de la Presidencia (véase la figura 1). Todos esos lugares exceden el radio de 100 metros de la sede de la Presidencia.²¹ La policía permitió una reunión, aconsejando a sus organizadores que la celebraran en el Complejo Gubernamental o en la Plaza Abierta de la Ciudadanía Gwanghwamun. Ambos lugares están en zonas con un volumen de tráfico mucho mayor que los escenarios inicialmente previstos, y se encuentran a una distancia que no permite verlas ni oírlas desde la sede de la Presidencia. Oh Jin-ho señaló:

"No tiene sentido prohibir una reunión aquí y permitir otra allí por exactamente la misma razón. Pensé que la policía ya había decidido prohibir cualquier reunión excepto las que se celebraran en los dos lugares que ella recomendaba. Fue una decisión política. No hay ninguna otra forma de interpretarlo."²²

10 DE JUNIO DE 2014: 61 REUNIONES PROHIBIDAS

Es habitual que los organizadores de grandes reuniones presenten notificaciones de concentraciones múltiples para la misma fecha. Para el 10 de junio de 2014 se presentaron notificaciones para celebrar 61 reuniones en 61 lugares diferentes, cercanos a la sede de la Presidencia. Se prohibieron todas (véase la

¹⁷ La Ley de Reunión y Manifestación se modificó mediante la Ley n.º 13834 del 27 de enero de 2016. El artículo 8.3.1 anterior es ahora el artículo 8.5.1.

¹⁸ Datos comunicados por la Policía Nacional el 4 de agosto de 2016 en una respuesta por escrito a Amnistía Internacional Corea.

¹⁹ Entrevista de Amnistía Internacional con Oh Jin-ho el 15 de marzo de 2017.

²⁰ La Ley de Reunión y Manifestación se modificó el 27 de enero de 2016 mediante la Ley n.º 13834. El contenido del artículo 8.5.1 se corresponde con el del artículo 8.3.1 anterior.

²¹ Con dos de las reuniones prohibidas se había notificado que iban a celebrarse en el cruce del centro de servicios comunitarios de Cheongun Hyoja-dong, por lo que estaban incluidas en las cifras que se mencionaron antes.

²² Entrevista de Amnistía Internacional con Oh Jin-ho el 15 de marzo de 2017.

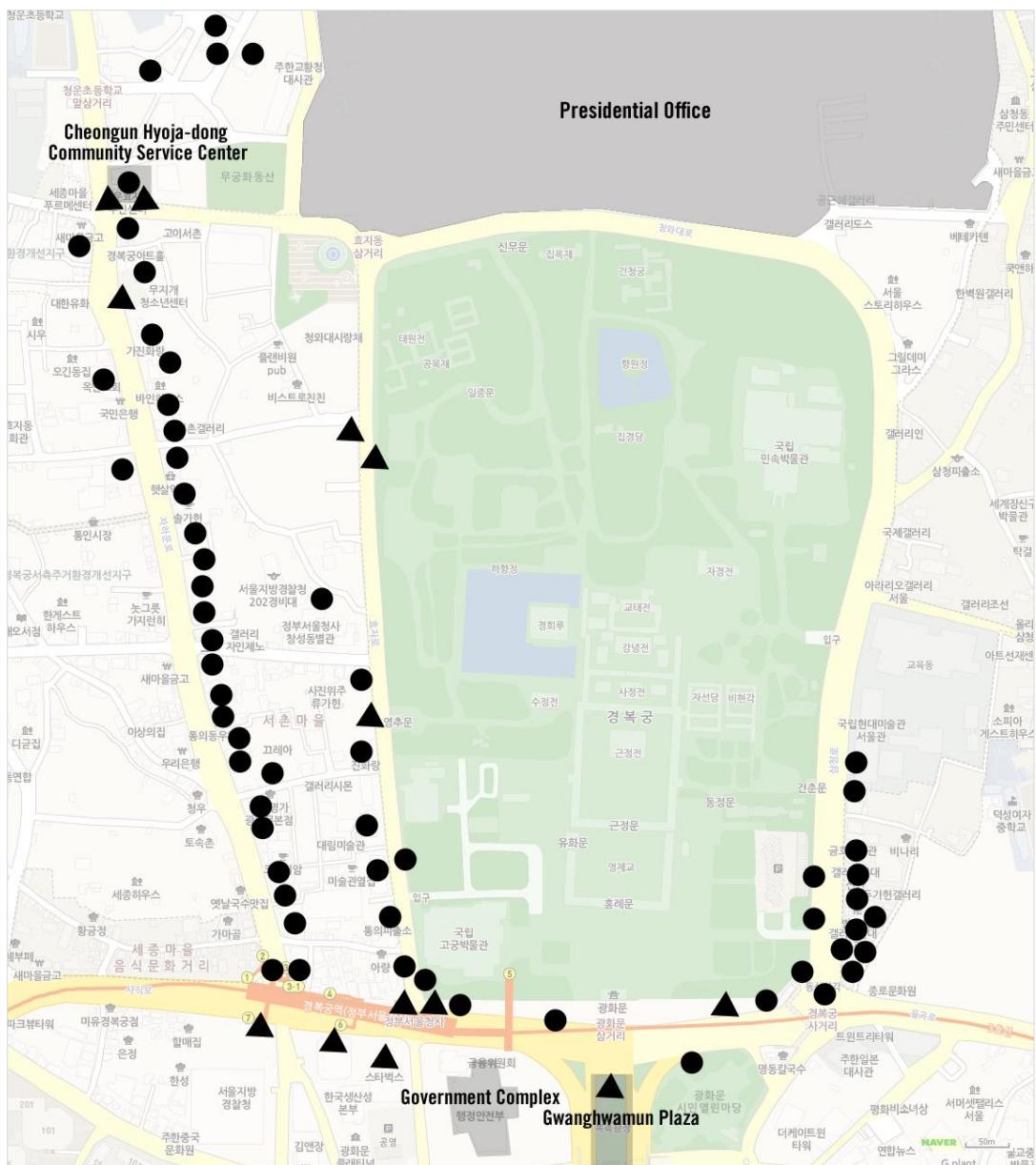
Figura 1). La policía alegó como motivos para las prohibiciones tanto la vida privada del vecindario como el tráfico.

Jung Jin-u, vicepresidente del Partido Laborista, ayudó a otras personas a presentar varias notificaciones de manifestaciones relacionadas con la tragedia del ferry *Sewol* en junio de 2014. Cuando acudió a la comisaría de Jongno el 7 de junio para presentar notificaciones de reuniones previstas para el 10 de junio, un agente de policía le dijo que se prohibirían las reuniones en ciertas zonas situadas a más de 100 metros de la sede de la Presidencia.

El policía trazó líneas en el mapa para mostrar dónde están prohibidas las reuniones e indicó: "No se permite entre aquí y aquí [...] De hecho están prohibidas las reuniones entre el centro de servicios comunitarios de Cheongun-dong y el norte del Complejo Gubernamental". Me explicó que, sin importar cómo presentara yo la notificación de una reunión, [se prohibiría] por orden de sus superiores.²³

²³ Entrevista de Amnistía Internacional con Jung Jin-u el 9 de marzo de 2017.

FIGURA 1 – MAPA DE LAS REUNIONES PROHIBIDAS



▲ Reuniones prohibidas que se habían notificado para el 8 de mayo de 2014

● Reuniones prohibidas que se habían notificado para el 10 de junio de 2014

MISIÓN FALLIDA

LA ACTUACIÓN POLICIAL EN REUNIONES PÚBLICAS EN COREA DEL SUR

Amnistía Internacional

3. USO EXCESIVO E INNECESARIO DE LA FUERZA

En su actuación en reuniones, las autoridades policiales deben tratar en todos los casos de evitar recurrir a la fuerza. Cuando sea inevitable, todo uso de la fuerza debe cumplir los principios de legalidad, proporcionalidad, necesidad y rendición de cuentas según el derecho y las normas internacionales de derechos humanos, establecidos en los Principios Básicos de la ONU sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (Principios Básicos) y el Código de Conducta de la ONU para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (Código de Conducta).

LEGALIDAD

²⁴ El uso de la fuerza por parte de la policía debe basarse en la legislación nacional, tener un objetivo legítimo establecido en la ley y ajustarse a las normas internacionales de derechos humanos (artículo 3 del Código de Conducta; véase también el principio 1 de los Principios Básicos)

NECESIDAD

La policía debe establecer que no se puede lograr el objetivo legítimo sin el uso de la fuerza y, en tal caso, emplear la fuerza mínima necesaria para cumplir ese objetivo (principio 4 de los Principios Básicos)

PROPORCIONALIDAD

El daño causado por el uso de la fuerza no debe exceder al daño previsto que se pretende evitar con ese uso de la fuerza (el objetivo legítimo) (principio 5 de los Principios Básicos)

RENDICIÓN DE CUENTAS

Se deben exigir responsabilidades a los agentes de policía y a sus mandos por cualquier uso excesivo o innecesario de la fuerza, las víctimas deben tener acceso a reparación e indemnización por las violaciones de derechos humanos cometidas y se deben tomar medidas para prevenir que esas violaciones se repitan.

En las reuniones, la policía debe distinguir entre personas o grupos violentos y pacíficos. A las personas violentas se las puede apartar de una reunión, pero se debe proteger y facilitar el derecho a la libertad de reunión de la mayoría pacífica, y la reunión en sí misma no debe disolverse automáticamente. En casos en los que haya una necesidad legítima de emplear la fuerza, la policía debe siempre minimizar el riesgo de causar daños, empleando durante el menor tiempo posible la fuerza mínima necesaria para lograr su objetivo legítimo.

²⁴ El término “policía” se emplea aquí como sinónimo del de “funcionario encargado de hacer cumplir la ley” utilizado en los Principios Básicos de la ONU sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.

La manera en que la policía surcoreana ha empleado los cañones de agua es motivo especial de preocupación para Amnistía Internacional. El uso de cañones de agua tiene riesgos inherentes, como la posibilidad de causar lesiones graves e incluso la muerte. En particular, pueden causar lesiones oculares, ya sea por el impacto directo del chorro o de objetos que el chorro levante del suelo, y otras lesiones corporales como resultado de caídas provocadas por el impacto del chorro o por el suelo resbaladizo.²⁵ Por ello, su uso debe regularse muy cuidadosamente.



BAEK NAM-GI

El 14 de noviembre de 2015, mientras participaba en la “Concentración Popular”, el agricultor Baek Nam-gi, de 69 años, fue herido de gravedad por un cañón de agua de la policía y posteriormente murió. Como consecuencia de su caso, la normativa que rige el uso de la fuerza, al igual que la falta de rendición de cuentas de los agentes de policía que hacen uso excesivo de la fuerza, es motivo de gran preocupación.

Baek Nam-gi se sumó a la manifestación como miembro del Movimiento de Agricultores Católicos Coreanos, para protestar por el incumplimiento por parte del gobierno de su promesa de proteger los precios internos del arroz. A las 18.56 horas, lo alcanzó en la cabeza desde muy cerca el chorro directo de un cañón de agua de la policía, que lo lanzó de cabeza contra el suelo, provocándole lesiones graves, que incluyeron daños cerebrales (hematoma subdural traumático).

Estuvo en coma durante 317 días, hasta su muerte el 25 de septiembre de 2016.

La forma en que se utilizó el cañón de agua cuando resultó herido no se ajustó al derecho y las normas internacionales sobre el uso de la fuerza y las armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. La policía empleó el cañón de agua desde demasiado cerca, con demasiada potencia y de manera que golpeó a Baek Nam-gi en la cabeza, lo que incumplía incluso las directrices propias de la policía.²⁶

Ese día, la policía erigió preventivamente barricadas de autobuses en dos zonas, Jongno y Gwanghwamun, para impedir que los participantes en la reunión avanzaran hacia la sede de la Presidencia; la medida provocó un aumento de la frustración y un empeoramiento de la tensión. Frente al cruce de la Oficina de Distrito de Jongno, unos pocos participantes colocaron pegatinas en los autobuses policiales como protesta y apoyaron escaleras contra una barricada de la policía, a lo que ésta respondió empleando cañones de agua. En respuesta a las barricadas de autobuses policiales colocadas en Gwanghwamun, algunos participantes ataron cuerdas a los autobuses y tiraron de ellas para intentar desplazarlos. La policía respondió utilizando cañones de agua.

Se desplegaron 19 camiones policiales con cañones de agua, 10 de los cuales se utilizaron para disparar contra los participantes 202 toneladas de agua y 440 litros de la sustancia química irritante vanillilamida del ácido pelargónico, durante más de seis horas y media.²⁷

La policía prohibió 15 de las 63 reuniones de la “Concentración Popular” de las que había recibido notificaciones para el 14 de noviembre, y ese día movilizó a gran cantidad de personal antidisturbios, así como barricadas de autobuses, cañones de agua y sustancias químicas irritantes para impedir que los participantes llegaran a la sede de la Presidencia, el destino que se habían propuesto alcanzar.²⁸

La familia de Baek Nam-gi acusó a siete agentes de policía de intento de asesinato y violación de la Ley sobre Actuación de los Agentes de Policía en el Desempeño de sus Funciones, del 18 de noviembre de 2015, y también presentó una demanda civil contra el Estado el 22 de marzo de 2016. En el momento de redactar el presente informe, el proceso civil seguía en trámite. Ninguno de los agentes encargados de

²⁵ Amnistía Internacional Países Bajos, *Uso de la fuerza: Directrices para la aplicación de los principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*, agosto de 2015, p. 158 (en adelante: Amnistía Internacional Países Bajos, *Uso de la fuerza*).

²⁶ Amnistía Internacional, *República de Corea: Manifestante gravemente herido con un cañón de agua* (Índice: ASA 25/4503/2516).

²⁷ Información proporcionada por la Policía Nacional el 23 de noviembre de 2015 en respuesta por escrito al miembro de la Asamblea Nacional Jung Chung-rae.

²⁸ Información proporcionada por la Policía Nacional el 19 de enero de 2016 en respuesta por escrito al entonces miembro de la Asamblea Nacional Lim Su-kyung.

hacer cumplir la ley implicados ha debido afrontar cargos en relación con la muerte de Baek Nam-gi, y su familia no ha recibido indemnización alguna.

Las directrices operativas de la policía para el uso de vehículos con cañones de agua no incluyen ciertos aspectos de los requisitos esenciales de la necesidad y la proporcionalidad. Establecen que, “cuando quienes protestan estén ocupando ilegalmente calles, etc. y no se dispersen”, puede emplearse un “aerosol dispersado”, o chorro que se dispersa por una superficie grande.²⁹ Los cañones de agua son armas con efectos indiscriminados, que solo deben utilizarse para dispersar a una multitud cuando haya un nivel de violencia generalizado que no se haya logrado contener con medios menos contundentes. El solo hecho de que quienes protestan hayan ocupado calles públicas, aunque esto sea ilegal según la legislación nacional, no se puede considerar un motivo legítimo para emplear cañones de agua para dispersarlos, según el derecho y las normas internacionales de derechos humanos. Además, esas directrices operativas no mencionan una distancia mínima que se deba respetar al utilizar un cañón de agua.

La Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OIDDH/OSCE) estipula expresamente que nunca se deben emplear cañones de agua para disolver protestas pacíficas.³⁰ Por otro lado, la aplicación del principio de necesidad que se detalla en los Principios Básicos implica que debe interrumpirse inmediatamente su uso en cuanto las personas en cuestión dejen de actuar de forma violenta o comiencen a dispersarse.³¹

Sin embargo, Kim Woo, que participó en la manifestación “Dos días y una noche” por el ferry *Sewol* el 1 de mayo de 2015, describió cómo la policía había empleado los cañones de agua contra quienes protestaban pacíficamente:

La gente no estaba en contacto directo con las barricadas de autobuses. Creo que no había ningún problema, porque había espacio entre los autobuses y los manifestantes. Nadie insultaba a la policía ni tiraba botellas de agua de plástico a los agentes, como sucedía a veces en otras ocasiones [...] Pero apuntaron el cañón de agua contra mí específicamente. No fue una salpicadura casual. El cañón de agua se desplazó para apuntar a otros y comenzó a disparar directamente contra tres personas que sostenían palos de banderas [...] Al principio, yo estaba mirando hacia la policía. Pero comenzaron a disparar agua mezclada con capsaicina, y me tuve que girar porque no podía respirar. Me dio el chorro de agua de la cabeza a los pies. De alguna manera, la mochila me cubrió la espalda, pero en las nalgas y los muslos el golpe fue muy fuerte.³²

Según la información que aportó la Policía Nacional, entre las 22.00 horas del 1 de mayo y las 02.00 horas del 2 de mayo de 2015, se utilizaron 40 toneladas de agua mezcladas con 45 litros de sustancias químicas irritantes.³³

²⁹ Información proporcionada por la Policía Nacional el 8 de diciembre de 2015 en respuesta por escrito al entonces miembro de la Asamblea Nacional Lim Su-kyung.

³⁰ OIDDH/OSCE, *Human Rights Handbook on Policing Assemblies*, 2016, p. 77. El Panel de Expertos sobre la Libertad de Reunión Pacífica de la OIDDH/OSCE se creó en 2006 y consta de 10 expertos independientes de Estados participantes en la OSCE.

³¹ Amnistía Internacional Países Bajos, *Uso de la fuerza: Directrices para la aplicación de los principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*, 2015, p. 166.

³² Entrevista de Amnistía Internacional con Kim Woo el 12 de abril de 2017.

³³ Información proporcionada por la Policía Nacional el 8 de diciembre de 2015 en respuesta por escrito al entonces miembro de la Asamblea Nacional Lim Su-kyung.

4. USO DE BARRICADAS DE AUTOBUSES: LA POLICÍA INCUMPLE SU MISIÓN DE FACILITAR LAS REUNIONES

“Algunas personas rompieron las ventanas de los autobuses, pero eso no sucedió al principio. Primero empujaron los autobuses, luego la policía disparó cañones de agua y eso hizo que los manifestantes se indignaran más. Ese día, la policía puso cuatro filas de barricadas de autobuses. Hacían que llegar al lugar donde las familias de los fallecidos estaban celebrando una sentada fuera muy difícil para los manifestantes. Creo que las barricadas policiales únicamente lograron que la gente se pusiera más furiosa. La arbitrariedad hizo que la gente pensara: ‘Tenemos que ser más radicales para reunirnos con las familias de los fallecidos’. Creo que la policía fracasó en su gestión de la reunión.”

Kim Yong-uk, periodista³⁴

³⁴ Entrevista de Amnistía Internacional con Kim Yong-uk el 22 de febrero de 2017.

La policía surcoreana ha empleado mucho barricadas de autobuses durante reuniones. En lugar de mantener el orden público, las barricadas de autobuses contribuyen a incrementar la tensión. Hay casos de manifestantes que tratan de apartar los vehículos o de trepar a las barricadas de autobuses. Amnistía Internacional no defiende esa conducta. Sin embargo, lo que está claro es que la estrategia policial de poner barricadas de autobuses contribuye gravemente a los desórdenes posteriores. En combinación con otras barreras móviles, para crear estas barricadas normalmente se sitúan en torno a la reunión, con carácter preventivo, numerosos autobuses (hasta cientos) que, colocados parachoques contra parachoques, impiden a los participantes ser vistos y oídos por el público al que se dirigen. Si esa situación es constante, es evidente que llegará un momento en que provoque una gran frustración en los participantes en la reunión y haga que se intensifique la tensión.

Jihyun participó en una reunión en 2014 en apoyo de una sentada que celebraban familiares de las personas fallecidas en la tragedia del ferry *Sewol* para reclamar un encuentro con la presidenta. El 22 de agosto, la policía puso barricadas de autobuses frente al centro de servicios comunitarios de Cheongun Hyoja-dong, donde familiares de los fallecidos celebraban una sentada para exigir responsabilidades al gobierno. Las barricadas impedían que otros manifestantes llegaran hasta allí.

Como relató Jihyun, los autobuses sirvieron solo para empeorar la tensión:

Creo que la policía creó una fricción evitable al impedir la comunicación. Parar a los manifestantes, poner barricadas de autobuses, etc. No hizo más que aumentar la indignación de las personas congregadas, incluso de las que simplemente pensaban: "Lo único que quiero es reunirme con las familias de los fallecidos de la tragedia del Sewol". Creo que ese acto habría sido más pacífico si la policía no hubiera impedido avanzar a los manifestantes y si no hubiera habido barricadas de autobuses.³⁵

El relator especial de la ONU sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, caracterizó este uso de las barricadas de autobuses como la antítesis de la obligación de las autoridades de facilitar las reuniones.³⁶ Además, señaló que, en combinación con los cañones de agua, las barricadas de autobuses generaban una espiral de intensificación de la tensión.³⁷

La Policía Nacional dijo a Amnistía Internacional que no estaba de acuerdo con la opinión del relator especial y que empleó esas medidas de una forma proporcionada y en situaciones de reunión ilegal y violenta.³⁸ Sin embargo, la mayoría de las reuniones fueron totalmente pacíficas, y Amnistía Internacional no tiene constancia de ninguna de las celebradas entre 2013 y 2016 que fuera violenta desde el comienzo. En todo caso, aunque hubiera algunas personas que hicieron uso de la violencia en las primeras etapas de una reunión, ninguna de las celebradas se caracterizó por el uso desde el principio de violencia a una escala tan grande que justificara los medios por los que optó la policía.

La misión básica de la policía es garantizar el orden público y, en este contexto, garantizar el derecho de reunión pacífica. El enfoque general de la policía, impedir que los manifestantes llegaran al público al que se dirigían, presuntamente para prevenir actos de violencia, tuvo el efecto contrario y pudo ser causa de desórdenes. Cuando el uso de barricadas de autobuses en combinación con cañones de agua lleva a un estallido de la violencia, la policía ha incumplido su misión de mantener el orden público.

³⁵ Entrevista de Amnistía Internacional con "Jihyun" el 28 de febrero de 2017.

³⁶ Maina Kiai, Informe sobre Corea del Sur, noviembre de 2016, párr. 37.

³⁷ Maina Kiai, Informe sobre Corea del Sur, noviembre de 2016, párr. 31.

³⁸ Reunión de Amnistía Internacional con la Policía Nacional el 14 de julio de 2017.

5. DISPERSIÓN DE REUNIONES PACÍFICAS

La policía con frecuencia dispersa reuniones pacíficas en Corea del Sur. De las personas entrevistadas por Amnistía Internacional, al menos 26 habían participado en reuniones en general pacíficas que habían sido disueltas.

Solo debe tomarse la decisión de dispersar una reunión cuando sea “estrictamente inevitable”, como en el caso de que haya violencia grave y generalizada y no haya sido posible identificar y aislar a las personas violentas de la concentración principal para permitir que esta prosiga.³⁹ El derecho internacional protege las reuniones pacíficas. Por norma general, no se deben dispersar, algo que solo se permite en casos poco comunes que cumplan los principios de necesidad y proporcionalidad, como cuando una reunión impide el acceso al servicio de urgencias de un hospital o bloquea una carretera por tiempo prolongado, y cuando hayan fracasado todos los demás medios para gestionar la situación.⁴⁰

La Ley de Reunión y Manifestación da a la policía mucho margen de discreción, y ciertos motivos para dispersar reuniones establecidos en ella no se ajustan al derecho y las normas internacionales. En particular, el artículo 20 permite dispersar reuniones pacíficas que se celebren en las zonas o los horarios de prohibición general, aludiendo a una obstrucción del tráfico que se considere una amenaza clara y directa al mantenimiento del orden público, y cuando se trate de reuniones urgentes o espontáneas que no hayan notificado a las autoridades.

Según el derecho y las normas internacionales, debe eximirse del requisito de la notificación a las reuniones espontáneas, en las que no es posible dar aviso previo; en todo caso, el hecho de que no se haya presentado con antelación la notificación de una reunión no es por sí mismo un motivo legítimo para dispersarla. Todas las reuniones pacíficas, incluso aquellas de las que no se haya presentado una notificación previa, incluidas las concentraciones espontáneas y otros actos convocados con urgencia, están protegidas por el derecho internacional y, por lo tanto, no deben dispersarse únicamente por estos motivos.⁴¹

Sin embargo, según el artículo 20.1.5 de la Ley de Reunión y Manifestación, las reuniones que no se estén celebrando de una manera ordenada, por “exceder de una forma evidente los límites de sus objetivos declarados, la fecha y la hora, el lugar, el método, etc.”, pueden dispersarse aunque sigan siendo pacíficas.

Yong Hye-in, miembro del personal del Partido Laborista, fue detenida el 18 de mayo de 2014 tras participar en una reunión espontánea pacífica en la plaza Gwanghwamun para exigir una investigación transparente de la tragedia del ferry *Sewol*. Tras una marcha silenciosa que se había notificado y que concluyó cerca de allí a las 19.00 horas, 150 de los participantes decidieron trasladarse a la plaza para celebrar una reunión espontánea adicional. La policía inicialmente les bloqueó el acceso, y alrededor de las 21.00 horas comenzaron una sentada silenciosa de protesta en el centro de la plaza. Entonces la policía difundió una orden de dispersión.

³⁹ Christof Heyns y Maina Kiai, Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones, Doc. ONU A/HRC/31/66, 4 de febrero de 2016, párr. 61 (en adelante, Christof Heyns y Maina Kiai, Informe conjunto).

⁴⁰ Christof Heyns y Maina Kiai, Informe conjunto, párr. 62.

⁴¹ Christof Heyns y Maina Kiai, Informe conjunto, párr. 23.

Yong Hye-in explicó que no esperaban que la policía les ordenara que dispersaran su protesta pacífica, ya que habían sido absolutamente pacíficos durante toda la reunión.

Relató cómo la policía había arrestado también a las personas participantes en la protesta y a algunas que no formaban ya parte de ella o que habían dicho a los agentes, tras la orden de dispersión, que se iban ya a casa:

La policía nos rodeó por completo, en círculo, dejando una sola abertura que llevaba al autobús antidisturbios situado a un lado de la plaza. Comenzaron a hacernos pasar, uno por uno, por la abertura o el pasillo que habían formado hasta el autobús. Cuando la policía ordenó que nos dispersáramos, algunas personas les dijeron a los agentes que se iban a sus casas. Pero la policía también las arrestó. Hubo otras personas que dijeron a la policía, antes de que las aislaran, que ya no estaban participando en la protesta y que estaban fuera del grupo. También las arrestaron, mientras nos miraban.⁴²

El 17 de mayo de 2014, Lim Mi-ri, investigadora, participó en una reunión que se celebró frente al edificio de Hyundai en Gye-dong, Seúl. La reunión se había notificado previamente a las autoridades, pero algunos de los participantes se desviaron del trayecto de la marcha que se había notificado para acercarse más a la sede de la Presidencia. Cuando la policía creó una barricada para impedir que la concentración avanzara hacia la sede de la Presidencia, los participantes se sentaron en la calle.

Aunque la reunión mantuvo su carácter pacífico, la policía ordenó que se dispersara, y luego llevó a cabo arrestos masivos de participantes. Lim Mi-ri logró saltar una valla y evitar ser arrestada, pero sufrió un corte de 4 centímetros de largo en una mano que requirió atención médica. Describió así lo sucedido:

La policía corrió hacia nosotros justo después de la última orden de que nos dispersáramos. Había una unidad policial frente a los manifestantes, y creo que había otra dentro del aparcamiento del edificio de Hyundai. Salieron todos [los agentes.] Mientras nos perseguían, me metí en una callejuela a la izquierda de la sede de la Presidencia, junto con 30 o 40 manifestantes. Seguimos corriendo y encontramos un espacio vacío y una valla de construcción. Muchos saltamos la valla. Los que no pudieron hacerlo fueron arrestados.⁴³

⁴² Entrevista de Amnistía Internacional con Yong Hye-in el 13 de marzo de 2017.

⁴³ Entrevista de Amnistía Internacional con Lim Mi-ri el 13 de marzo de 2017.

6. CRIMINALIZACIÓN DE PARTICIPANTES Y ORGANIZADORES

En el período comprendido entre 2013 y 2016, Amnistía Internacional recibió numerosas denuncias de procesamiento penal de personas que habían participado en reuniones, simplemente por ejercer su derecho a la libertad de reunión pacífica. En algunos casos se impusieron sanciones penales a participantes y organizadores por infringir disposiciones de la Ley de Reunión y Manifestación que incumplen las normas internacionales de derechos humanos con acciones como celebrar reuniones que no se habían notificado previamente a las autoridades o participar en ellas. Al mismo tiempo, a algunos participantes se los acusó formalmente de obstrucción del tráfico, en virtud del artículo 185 de la Ley Penal.⁴⁴ Esta cultura general de criminalización de la reunión pacífica tiene un efecto terrible en el ejercicio de este derecho.

La artista Hong Seung-hee participó en una reunión el 15 de agosto de 2015 para reclamar una investigación más transparente de la tragedia del ferry *Sewol*. Describió cómo se sentía tras ser acusada formalmente de obstrucción del tráfico:

*[Es como decirte:] ‘No participes en una reunión’. Obstrucción del tráfico significa que uno planea meticulosamente ocupar de forma ilegal las calles para obstruir el tráfico. Es una carga enorme para un participante, no un organizador de una reunión, que lo citen por una acusación como esa.*⁴⁵

Dos relatores especiales de la ONU han afirmado en un informe conjunto sobre la gestión de las reuniones que, cuando no se ha notificado adecuadamente una reunión, no se debe someter a los organizadores y los líderes comunitarios o políticos responsables de la concentración a sanciones penales ni administrativas que deriven en multas o encarcelamiento.⁴⁶ Asimismo, en sus Directrices sobre la Libertad de Reunión Pacífica, la OIDDH/OSCE señala: “No se deben exigir responsabilidades a los organizadores de una reunión por no cumplir sus obligaciones cuando hayan hecho esfuerzos razonables por cumplirlas. Además, no se debe considerar a los organizadores responsables de las acciones de participantes o de terceros, o de conductas ilegales que no eran de su intención o en las que no participaron directamente”.⁴⁷

En este sentido, es importante señalar que el uso de espacios públicos, incluidas las carreteras, para la celebración de reuniones es tan legítimo como su uso para el tráfico. Los dos relatores especiales de la ONU han apuntado: “Hay muchas formas legítimas en que los ciudadanos pueden utilizar los espacios públicos. Debe tolerarse cierto nivel de perturbación de la vida cotidiana a causa de las concentraciones, como la perturbación del tráfico y las molestias o incluso los perjuicios para las actividades comerciales, a fin de que no se prive al derecho de su esencia”.⁴⁸

Además de formular cargos contra ellas por obstrucción del tráfico, se imputaron delitos a personas que protestaban pacíficamente en aplicación de la Ley de Reunión y Manifestación. Quince de las 31 personas entrevistadas para el presente informe habían sido acusadas por su participación en reuniones de delitos como obstrucción del tráfico en aplicación de Ley Penal, de la Ley de Reunión y Manifestación o de ambas. A ninguna de esas 15 personas se la acusó formalmente de cometer actos de violencia. A 6 de las 15

⁴⁴ Ley Penal, Ley n.º 14415, 20/12/2016, enmienda parcial.

⁴⁵ Entrevista de Amnistía Internacional con Hong Seung-hee el 9 de marzo de 2017.

⁴⁶ Christof Heyns y Maina Kiai, Informe conjunto, párr. 23.

⁴⁷ OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 2010, párr. 112.

⁴⁸ Christof Heyns y Maina Kiai, Informe conjunto, párr. 32.

personas contra las que se presentaron cargos se les aplicó la Ley de Reunión y Manifestación por incumplir la orden de dispersarse, pese a haber participado únicamente en reuniones pacíficas. El relator especial Maina Kiai apuntó específicamente en su informe sobre Corea del Sur que acusar formalmente a quienes participan en reuniones de ciertos delitos, como la obstrucción general del tráfico, criminaliza *de facto* el derecho de reunión pacífica.⁴⁹

El artículo 22.3 de la Ley de Reunión y Manifestación establece sanciones penales –de hasta un año de prisión o una multa de hasta un millón de wones (887 dólares estadounidenses)– para los organizadores que incumplan el artículo 16.4.3 por “exceder de una forma evidente los límites de sus objetivos declarados, la fecha y la hora, el lugar, el método, etc.”.

El artículo 24.5, que se aplica al incumplimiento de la orden de dispersarse, establece hasta seis meses de prisión, una multa de hasta 500.000 wones (444 dólares estadounidenses), reclusión penal (encarcelamiento sin trabajo) o una multa menor.

En otros casos, como el de Han Sang-gyun (véase más adelante), se encarceló a organizadores de marchas tras considerarlos responsables de las acciones de otras personas.

Según los dos relatores especiales de la ONU: “Aunque los organizadores deberían hacer todo lo posible por cumplir la ley y alentar la celebración pacífica de reuniones, no deben ser considerados responsables del comportamiento ilícito de otras personas. Si así se hiciera, se vulneraría el principio de responsabilidad individual, se debilitaría la confianza y la cooperación entre los organizadores de las concentraciones, los participantes y las autoridades, y se desalentaría a los organizadores potenciales de reuniones de ejercer sus derechos”.⁵⁰ Además, el relator especial sobre el derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación ha destacado en otros informes, incluido su Informe sobre Corea del Sur, que el principio de responsabilidad individual significa que no se puede considerar a los organizadores penal o civilmente responsables de ningún acto ilegal de otros participantes.⁵¹



HAN SANG-GYUN

El caso de mayor repercusión sobre la exigencia de responsabilidades al organizador de una reunión por las acciones de otras personas es el de Han Sang-gyun, presidente de la Confederación de Sindicatos Coreanos, que permanece en prisión desde su detención en diciembre de 2015.

Se consideró penalmente responsable a Han Sang-gyun por su función en la organización de una serie de protestas contra el gobierno en 2014 y 2015. Fue declarado culpable de obstrucción general del tráfico y de incumplimiento de la Ley de Reunión y Manifestación, incluido su artículo 16 (Cuestiones que deben tener en cuenta los organizadores), durante ese período. Además, se lo consideró responsable de las acciones ilegales de otras personas. Por ejemplo, se lo consideró responsable de las acciones violentas de otras personas que derivaron en lesiones a 108 agentes de policía el 14 de noviembre de 2015. En su fallo como juzgado de primera instancia, el Tribunal Central de Distrito de Seúl señaló que Han Sang-gyun había sido cómplice en las acciones violentas de otras personas por no tomar medidas adecuadas para impedirlas aquel día.⁵²

El 13 de diciembre de 2016, el Tribunal Superior de Seúl redujo la condena a cinco años de prisión originalmente impuesta a Han Sang-gyun a tres años, al ver su recurso. El Tribunal Supremo ratificó ese fallo el 31 de mayo de 2017.

El Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria de la ONU ha descrito la detención de Han Sang-gyun como “arbitraria”. El Grupo de Trabajo afirmó que “el remedio adecuado sería poner al Sr. Han inmediatamente en libertad y concederle el derecho efectivo a obtener una indemnización y otros tipos de reparación, de conformidad con el derecho internacional” e instó al gobierno surcoreano a que “vele por que se investiguen a fondo y de forma independiente las circunstancias en torno a la privación arbitraria de libertad del Sr. Han y a que adopte las medidas adecuadas contra los responsables de la vulneración de sus derechos”.⁵³

⁴⁹ Maina Kiai, Informe sobre Corea del Sur, noviembre de 2016, párr. 42.

⁵⁰ Christof Heyns y Maina Kiai, Informe conjunto, párr. 26.

⁵¹ Maina Kiai, Informe sobre Corea del Sur, noviembre de 2016, párr. 95.d.

⁵² Tribunal Central de Distrito de Seúl, 2016 Go-Hap-12, 4 de julio de 2016, p. 126 (en coreano).

⁵³ Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, Opinión n.º 22/2017 relativa a Sang-gyun Han y a Young-joo Lee (República de Corea), párrs. 80.

7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La función de la policía es facilitar el ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica a la vez que mantiene el orden público. Sin embargo, entre 2013 y 2016, lo que hizo la policía surcoreana en demasiadas ocasiones fue más bien reprimir el ejercicio de ese derecho, al tratar las reuniones desde el principio como algo que se debe restringir o prohibir, o que enfrentar con barricadas de autobuses y cañones de agua. Siempre que un enfoque policial represivo fomentó e intensificó la indignación y la frustración, dando lugar a un estallido de la violencia y desorden, la policía logró el efecto opuesto del que afirmaba buscar. En esas situaciones, la policía no cumplió su misión.

Aunque la Policía Nacional aceptó las recomendaciones de la Comisión de Reforma de la Policía en septiembre de 2017 y esa aceptación indica una disposición a plantearse una reforma de la actuación policial, es demasiado pronto para saber con cuánta eficacia van a aplicarse esas recomendaciones. Un aspecto importante es que las recomendaciones no abordan adecuadamente las prohibiciones generales de horarios y lugares específicos que imponen los artículos 10 y 11 de la Ley de Reunión y Manifestación. En el contexto de esas reformas, es crucial que las autoridades surcoreanas adopten e institucionalicen un marco claramente regulado para la actuación policial en las reuniones y para el uso de la fuerza. Esta medida debe incluir la revisión de varios elementos de la Ley de Reunión y Manifestación, así como de las distintas leyes y reglamentos que rigen el uso de la fuerza, para garantizar que las prácticas policiales y la legislación nacional cumplan el derecho y las normas internacionales de derechos humanos.

Amnistía Internacional reitera las recomendaciones que ya expresó en su publicación *Freedom of Peaceful Assembly in South Korea and International Human Rights Standards*⁵⁴, donde se insta al gobierno de Corea del Sur a:

- emprender una revisión exhaustiva de la Ley de Reunión y Manifestación para armonizarla con las obligaciones contraídas por Corea del Sur según el derecho internacional de los derechos humanos, entre otras cosas precisando que la función de las autoridades gubernamentales es facilitar el ejercicio del derecho de reunión pacífica;
- garantizar el pleno disfrute del derecho a la libertad de reunión pacífica y, en particular, expresar en la legislación una clara presunción favorable a la celebración de reuniones.

Amnistía Internacional pide a la jefatura de mandos de la Policía Nacional:

- transmitir un mensaje claro a todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley relacionados con la actuación policial en reuniones, en el sentido de que su función es facilitar las reuniones públicas pacíficas, no restringirlas: todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que participen en la gestión de una reunión deben entender claramente esta función;
- garantizar que el enfoque general de la actuación policial en reuniones se guíe por el concepto de facilitación de la reunión y no esté determinado de antemano por la previsión de violencia y uso de la fuerza;

⁵⁴ Amnistía Internacional, *Freedom of peaceful assembly in South Korea*

- garantizar que, en la actuación policial en reuniones, se hace hincapié en la aplicación de tácticas de distensión basadas en la comunicación, la negociación y la participación.

Con tal fin, Amnistía Internacional insta a la Policía Nacional a incluir los siguientes elementos en sus normas operativas de gestión de reuniones y a pedir asimismo a la Asamblea Nacional que también las incluya en las leyes pertinentes:

- debe presumirse que una reunión va a ser pacífica siempre que sus organizadores hayan expresado que su intención es pacífica;
- se debe contar con un sistema de notificación previa para cumplir el objetivo principal de facilitar las reuniones pacíficas, las restricciones de reuniones deben ser la excepción (no la regla), las reuniones no deben restringirse preventivamente si más motivo que garantizar un tráfico fluido, proteger la vida privada o el derecho de aprendizaje, y las normas y reglas pertinentes deben especificar que se ha de incluir una valoración de la proporcionalidad en cualquier decisión sobre restricciones;
- deben hacerse excepciones respecto a la notificación previa en el caso de las reuniones espontáneas y otras concentraciones convocadas de manera urgente;
- los agentes encargados de hacer cumplir la ley deben abstenerse de emplear barricadas de autobuses para el control policial en reuniones, a menos que haya pruebas claras y fehacientes de que quienes organizan la concentración o participan en ella van a recurrir a la violencia y de que las barricadas de autobuses son una medida necesaria y proporcionada para contener esa violencia;
- se deben brindar criterios claros y orientación práctica a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en los que se detallen las circunstancias que podrían justificar que se disperse una reunión según el derecho y las normas internacionales de derechos humanos, especificando todos los pasos (entre ellos, medidas de distensión) que es necesario dar antes de decidir dispersarla, quién puede dar una orden de dispersarla, que cualquier decisión de dispersarla puede tomarse solamente si esta medida es estrictamente inevitable y es coherente con los principios de necesidad y proporcionalidad y, en particular, que las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley no deben usar la fuerza para dispersar reuniones simplemente porque se consideren ilícitas según la legislación nacional;
- las autoridades deben abstenerse de acusar formalmente a participantes y organizadores de reuniones de obstruir el tráfico en aplicación del artículo 185 de la Ley Penal, y no se deben imponer sanciones penales ni administrativas a organizadores y participantes por el simple hecho de organizar reuniones pacíficas o participar en ellas.

Además, la normativa sobre el uso de la fuerza en la actuación policial en reuniones, al igual que en otras situaciones de aplicación de la ley, debe alinearse con el derecho y las normas internacionales de derechos humanos, en especial con los Principios Básicos de la ONU sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley. Amnistía Internacional pide a la Policía Nacional que establezca un marco integral que regule de una manera detallada el uso de la fuerza, procediendo para ello a:

- establecer los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad como principios fundamentales que ríjan todo uso de la fuerza en la aplicación de la ley;
- requerir que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley tomen medidas para prevenir situaciones en las que puedan tener que recurrir a la fuerza, apliquen medios no violentos antes de recurrir a la fuerza, minimicen el daño que puedan causar y respeten y protejan la vida;
- regular el tipo de armas y equipos que deben utilizarse en general en la aplicación de la ley, en particular en la actuación policial en reuniones, con criterios y umbrales claros sobre cuándo pueden o no utilizarse esas armas y equipos, cómo deben emplearse y quién debe hacerlo, y permitir su uso solamente a los agentes de policía que hayan completado una capacitación sobre su uso y hayan recibido el certificado correspondiente;
- establecer un sistema exhaustivo y eficaz de supervisión, control, elaboración de informes y rendición de cuentas que permita detectar e investigar cualquier uso excesivo o ilegítimo de la fuerza y que garantice que se exijan responsabilidades a los agentes de policía, incluidos, cuando corresponda, los mandos;
- específicamente en lo que respecta al uso de cañones de agua, elaborar orientación operativa detallada, según las directrices siguientes:

- solo pueden emplearse cañones de agua cuando la violencia sea tan grave y esté tan generalizada que ya no sea posible abordar únicamente a las personas violentas y con instrucciones claras sobre cuándo y durante cuánto tiempo utilizarlos, cuándo dejar de hacerlo, la distancia mínima que se debe respetar, así como el nivel de presión permitido para no causar daños excesivos a nadie;
- se debe garantizar en todo momento un control eficaz del uso de los cañones de agua, incluidas la dirección, presión y duración del chorro, para evitar impactar en personas ajenas a la situación o especialmente vulnerables o causar un daño excesivo por usar los cañones con demasiada presión o desde demasiado cerca.

Amnistía Internacional ha elaborado unas Directrices para la Aplicación de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley⁵⁵ y expresa su esperanza de que les sean también útiles a las autoridades de Corea del Sur, en particular a la Policía Nacional, para el establecimiento de un marco jurídico y operativo para el uso de la fuerza en la aplicación de la ley, que refleje adecuadamente el derecho internacional de los derechos humanos y las normas sobre la actuación policial.

⁵⁵ Amnistía Internacional Países Bajos, *Uso de la fuerza*.