



Asamblea General

Distr. general
2 de febrero de 2022
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

49º período de sesiones

28 de febrero a 1 de abril de 2022

Temas 2 y 3 de la agenda

**Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas
para los Derechos Humanos e informes de la Oficina
del Alto Comisionado y del Secretario General**

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,
incluido el derecho al desarrollo**

Buenas prácticas y dificultades a que se enfrentan los Estados en el uso de las directrices sobre la puesta en práctica efectiva del derecho a participar en la vida pública

Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*

Resumen

Este informe se presenta de conformidad con la resolución 39/11 del Consejo de Derechos Humanos. En él se reseñan las buenas prácticas y las dificultades a que se enfrentan los Estados en el uso de las directrices sobre la puesta en práctica efectiva del derecho a participar en la vida pública. El informe destaca de qué forma los procesos de adopción de decisiones que afectan la vida de las personas han de guiarse por el derecho internacional de los derechos humanos y garantizar la transparencia, el acceso a la información y la participación en los planos local, nacional e internacional.

* Se acordó publicar este informe tras la fecha prevista debido a circunstancias que escapan al control de quien lo presenta.



I. Introducción

1. En su resolución 39/11, el Consejo de Derechos Humanos solicitó a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) que preparara un informe de seguimiento sobre las buenas prácticas y las dificultades a que se enfrentaban los Estados en el uso de las directrices sobre la puesta en práctica efectiva del derecho a participar en la vida pública.
2. En respuesta a esa solicitud, el ACNUDH se dirigió a todas las Misiones Permanentes ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, las organizaciones internacionales pertinentes, las instituciones nacionales de derechos humanos y las organizaciones de la sociedad civil a fin de solicitar aportaciones para la preparación del presente informe. El ACNUDH recibió respuestas de 13 Estados, 13 organizaciones no gubernamentales, 2 instituciones nacionales de derechos humanos y 2 entidades de las Naciones Unidas. Esas aportaciones están disponibles en línea¹.
3. En el 48º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, el ACNUDH informó al Consejo de que, habida cuenta de las limitaciones financieras a las que se enfrentaba la Organización, no había estado en condiciones de cumplir ese mandato dentro de los plazos correspondientes y de que tenía la intención de presentar el informe al Consejo en su 49º período de sesiones².

II. Antecedentes

4. El Consejo de Derechos Humanos ha dedicado cada vez más atención a la cuestión de la participación en la vida política y pública en condiciones de igualdad. En su resolución 33/22, el Consejo pidió al ACNUDH que preparara un proyecto de directrices conciso y orientado a la adopción de medidas como elemento de orientación para los Estados sobre la puesta en práctica efectiva del derecho a participar en la vida pública, como se establece en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y se detalla en otras disposiciones pertinentes del derecho internacional de los derechos humanos, y que presentara el proyecto de directrices al Consejo. El Consejo también pidió al ACNUDH que facilitara la elaboración del proyecto de directrices de manera abierta, transparente e inclusiva, incluidas consultas oficiosas con Estados y otras partes interesadas a nivel regional.
5. En respuesta a esa solicitud, el ACNUDH organizó consultas regionales y publicó dos convocatorias de propuestas que obtuvieron respuestas de 65 partes interesadas. El proceso de consulta, que incluyó un intercambio de mejores prácticas, dio lugar a la elaboración del proyecto de directrices en 2018.
6. Las directrices proporcionan orientación a los Estados sobre medidas destinadas a garantizar el derecho a participar en la vida pública. Se refieren a una serie de principios básicos que deben guiar la puesta en práctica efectiva de ese derecho. Abarcan varias dimensiones del derecho de participación en la vida pública, con especial atención a la participación en procesos electorales, en contextos no electorales y en el plano internacional. Las directrices ofrecen recomendaciones concretas sobre cómo aumentar la participación en estos contextos.
7. En su resolución 39/11, aprobada por consenso, el Consejo de Derechos Humanos tomó nota con interés de las directrices, las presentó como un conjunto de orientaciones para los Estados y otros interesados pertinentes y solicitó al ACNUDH que difundiera y promoviera el uso de las directrices y ofreciera cooperación técnica y fomento de la capacidad a los Estados en relación con su uso. Además, el Consejo alentó a los gobiernos, las autoridades locales, los órganos, organismos especializados, fondos y programas pertinentes de las Naciones Unidas, a otras organizaciones intergubernamentales y a las instituciones nacionales de derechos humanos a que tuvieran debidamente en cuenta las directrices en la

¹ Véase <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/GoodPracticesandChallenges.aspx>.

² A/HRC/48/33, párr. 2.

formulación y aplicación de sus políticas y medidas relacionadas con la participación en condiciones de igualdad en la vida pública y política.

III. Buenas prácticas

8. Desde la aprobación de la resolución 39/11 del Consejo de Derechos Humanos, el ACNUDH ha apoyado a los Estados y a otras partes interesadas en sus esfuerzos por aplicar las directrices. Tras consultar a los Estados y a otros interesados pertinentes, y teniendo como guía la experiencia y las investigaciones del ACNUDH en este ámbito, se determinaron buenas prácticas en las esferas temáticas que se indican a continuación.

A. Medidas legislativas y administrativas

9. El derecho a participar en la vida pública requiere que los Estados creen un entorno propicio para el ejercicio de este derecho³. A tal fin, los Estados deben reconocer, proteger y hacer efectivo ese derecho en las constituciones y los marcos jurídicos nacionales y adoptar las medidas legislativas y administrativas que sean necesarias para garantizar que los titulares de derechos puedan disfrutar del derecho a participar en la vida pública. Estas medidas deben abordar una serie de derechos humanos conexos, como el derecho a la libertad de opinión y de expresión, a la reunión pacífica y a la igualdad y la no discriminación.

10. En diciembre de 2021, el número de Estados partes en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ascendía a 173. Los Estados partes tienen la obligación general de respetar los derechos enunciados en el Pacto y de asegurar su aplicación a todos los individuos de su territorio y sometidos a su jurisdicción⁴. Esto incluye el derecho a participar en la vida pública, como dispone el artículo 25. Estas obligaciones son vinculantes para todos los poderes públicos a nivel nacional, regional y local, y los gobiernos deben adoptar medidas legislativas, judiciales, administrativas, educativas y de otra índole adecuadas para cumplir sus obligaciones jurídicas en virtud del Pacto⁵.

11. Varios Estados consagran en sus constituciones, legislaciones y políticas los principios básicos y los derechos derivados de estos para la puesta en práctica efectiva del derecho a participar en la vida pública. Colombia se compromete en su Constitución a facilitar la participación de todos en las decisiones que les afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural del Estado⁶. El Gabón también reconoce en su Constitución el derecho a participar en la vida pública⁷. La Constitución de la República Unida de Tanzania dispone que todos los ciudadanos tienen el derecho y la libertad de participar plenamente en los procesos que conduzcan a decisiones sobre asuntos que les afecten a ellos, a su bienestar o a la nación⁸. Numerosos países consagran en sus constituciones derechos conexos, como el derecho a la libertad de asociación⁹.

12. En consonancia con las directrices, los Estados deben proteger los derechos a la igualdad y a la no discriminación y prohibir todas las formas de discriminación en su constitución y en sus marcos jurídicos nacionales¹⁰. Muchos Estados también prevén disposiciones sobre igualdad y no discriminación en sus constituciones y legislaciones¹¹.

³ [A/HRC/39/28](#), párr. 19.

⁴ Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 31 (2004), párr. 3.

⁵ *Ibid.*, párr. 7.

⁶ Constitución de Colombia, arts. 2 y 41.

⁷ Constitución del Gabón, art. 13.

⁸ Constitución de la República Unida de Tanzania, art. 21.

⁹ Véanse las constituciones de la Argentina (art. 14), Burkina Faso (art. 21), Estonia (art. 48) y el Líbano (art. 13). Véase también Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo e International Center for Not-for-Profit Law, *Legal Frameworks for Civic Space: A Practical Toolkit* (2021), pág. 22.

¹⁰ [A/HRC/39/28](#), párr. 20.

¹¹ Véanse, por ejemplo, Azerbaiyán, Bolivia (Estado Plurinacional de), Eslovaquia, Fiyi, Georgia, el Iraq, Italia, Kenya, Timor-Leste y Túnez.

Participación en las elecciones

13. Las elecciones genuinas y periódicas siguen siendo el principal medio a través del cual las personas ejercen su derecho a participar en la vida pública¹². En las directrices se recomienda que los Estados establezcan un marco jurídico eficaz para el ejercicio de los derechos electorales que se ajuste a sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos¹³. El derecho de voto y los derechos electorales están reconocidos en varias constituciones¹⁴.

14. En las directrices se estipula que los órganos de gestión electoral deben poder funcionar sin intervenciones y de forma imparcial, independientemente de su composición, y deben ser abiertos, transparentes y plenamente consultivos en la adopción de decisiones y facilitar el acceso a la información pertinente a todas las partes interesadas¹⁵. Algunas constituciones y leyes establecen órganos independientes encargados de la gestión electoral¹⁶, como la Comisión Electoral Central de Armenia, el Servicio Electoral y el Tribunal Calificador de Elecciones de Chile, el Consejo Electoral Nacional y el Tribunal de Resolución de Disputas Electorales del Ecuador, la Comisión Electoral de Fiji, la Comisión Electoral de la India, la Comisión Electoral y Fronteriza Independiente de Kenya y la Comisión Electoral Nacional de la República de Corea.

15. En sus presentaciones, varios Estados proporcionaron ejemplos de legislación y procesos electorales. Armenia señaló que su legislación electoral exige transparencia y rendición de cuentas en relación con todas las etapas del proceso electoral. Azerbaiyán se refirió a su Código Electoral, que prevé el derecho a elegir y ser elegido, así como a participar en referendos, sin discriminación. El Iraq mencionó la Ley Electoral del Consejo de Representantes de 2020, que requiere la emisión de tarjetas biométricas de votante con miras a aumentar la transparencia electoral. Mauricio señaló que su legislación electoral dispone que los titulares de derechos participen en la dirección de los asuntos públicos en calidad de votantes y candidatos y, de ser necesario, presenten peticiones electorales ante el Tribunal Supremo a fin de obtener reparación. La Federación de Rusia señaló que una de las principales formas en que su Constitución garantiza el derecho a participar en la vida pública es a través de las elecciones y los referendos¹⁷.

Participación en contextos no electorales

16. La participación refuerza la legitimidad de las decisiones de los Estados y su apropiación por parte de todos los miembros de la sociedad¹⁸. Los ciudadanos desean ser escuchados y participar en las decisiones que les afectan¹⁹. La adopción de leyes y políticas específicas sobre la participación en contextos no electorales supone un mayor reconocimiento y protección del derecho a participar en la vida pública. En sus presentaciones, algunos Estados se refirieron específicamente al derecho a participar en asuntos públicos relacionados con la legislación y los acuerdos institucionales en contextos no electorales. Azerbaiyán declaró que su ley sobre la participación pública contempla el derecho a participar en los asuntos públicos. Chequia destacó la labor del Consejo Gubernamental de Derechos Humanos, encargado de supervisar la aplicación de la Carta de Derechos y Libertades Fundamentales checa, que protege el derecho a participar en la vida pública y las libertades públicas conexas. El Congo ha creado un Consejo Consultivo de la Sociedad Civil y las Organizaciones No Gubernamentales para prestar asesoramiento sobre cuestiones relacionadas con la participación ciudadana en los asuntos públicos. Austria, Bosnia y Herzegovina, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Rumania, entre

¹² A/HRC/39/28, párr. 25.

¹³ *Ibid.*, párr. 30.

¹⁴ Véanse, por ejemplo, las constituciones de la Argentina, Azerbaiyán, Camboya, Guinea, el Japón, Nigeria y Túnez.

¹⁵ A/HRC/39/28, párr. 45.

¹⁶ Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, *Instituciones reguladoras y de supervisión independientes (de la cuarta rama)* (2019), pág. 10.

¹⁷ Presentación de la Federación de Rusia.

¹⁸ A/HRC/39/28, párr. 2.

¹⁹ A/75/982, párr. 21.

otros Estados, han adoptado leyes y políticas sobre consultas públicas²⁰. El Comité de Ministros del Consejo de Europa ha establecido directrices para la participación civil en la adopción de decisiones políticas que incluyen una sección sobre consultas públicas²¹.

17. La participación de diversos sectores de la sociedad permite que las autoridades amplíen su comprensión de determinadas cuestiones; ayuda a señalar las deficiencias, así como las opciones normativas y legislativas disponibles y su repercusión en personas y grupos específicos; y equilibra los intereses contrapuestos²². Los marcos jurídicos existentes en Eslovaquia, Kenya, Marruecos, Nicaragua, Rumanía y Serbia, así como en otros Estados, prevén la participación y la consulta de los ciudadanos en la formulación de proyectos de ley y políticas²³. La participación, que también es fundamental para una acción climática eficaz basada en los derechos, requiere instituciones y procesos abiertos y participativos. Francia creó la Convención Ciudadana para el Clima²⁴, una plataforma para debatir las cuestiones relativas al clima y el programa nacional de reducción de emisiones de carbono, mientras que en 2020 el Reino Unido estableció una asamblea sobre el clima²⁵. La participación sustantiva es un elemento clave de muchas decisiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y se discute a menudo en el contexto de Acción para el Empoderamiento Climático, la Plataforma de las Comunidades Locales y los Pueblos Indígenas y el Programa de Trabajo mejorado de Lima sobre el Género y su Plan de Acción sobre el Género²⁶.

18. Varios Estados de América Latina, como la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, el Ecuador, México y el Perú, han utilizado las directrices para garantizar la participación de múltiples partes interesadas en la elaboración y aplicación de sus planes de acción nacionales sobre empresas y derechos humanos²⁷.

B. Medidas destinadas a aumentar la participación de las mujeres y de las personas en situación de vulnerabilidad

19. En las directrices se recomienda que los Estados garanticen la inclusividad en el ejercicio del derecho a participar en la vida pública²⁸. Es importante combatir la discriminación y las desigualdades que afectan la participación sustantiva y empoderar activamente a las mujeres, los jóvenes y los miembros de los grupos marginados, todos los cuales suelen estar insuficientemente representados en la adopción de decisiones. Un proceso inclusivo que incluya a representantes de diversos grupos es fundamental para generar confianza y fomentar una participación significativa²⁹.

20. El derecho de las mujeres a participar en la vida pública en igualdad de condiciones con los hombres es esencial para la igualdad de género y el desarrollo sostenible, y los Estados deben adoptar medidas concretas para fortalecer la representación y la participación de las mujeres en condiciones de igualdad³⁰. Varios Estados, como Gambia,

²⁰ Presentación del European Center for Not-for-Profit Law (ECNL).

²¹ Véase <https://rm.coe.int/guidelines-for-civil-participation-in-political-decision-making-en/16807626cf>.

²² A/HRC/39/28, párr. 2.

²³ Véanse, por ejemplo, la Ley núm. 400/2015 de Eslovaquia, la Constitución de Kenya (art. 118 1) b)), la Constitución de Marruecos (art. 14), la Ley de Participación Ciudadana (Ley núm. 475, art.15) de Nicaragua, la Ley núm. 52/2003 de Rumanía, y el Reglamento de la Asamblea Nacional de Serbia (arts. 83 y 84).

²⁴ Véase <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/en/>.

²⁵ Véase <https://www.climateassembly.uk/about/index.html>.

²⁶ Véase <https://unfccc.int/topics/education-youth/the-big-picture/what-is-action-for-climate-empowerment>; <https://unfccc.int/LCIPP#eq-3>; y <https://unfccc.int/topics/gender/workstreams/the-gender-action-plan>. Véase también la decisión 3/CP.25 de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

²⁷ Véase <https://empresasyderechoshumanos.org/pan-edh/>.

²⁸ A/HRC/39/28, párr. 20.

²⁹ Naciones Unidas y Banco Mundial, *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict*, (2018), pág. 282.

³⁰ A/HRC/39/28, párr. 31.

el Níger y la República Democrática del Congo, consagran en sus constituciones los derechos de participación de las mujeres. Armenia e Italia han aprobado leyes que exigen la inclusión de candidatas en las elecciones. En el Iraq, la ley prevé la igualdad de participación de hombres y mujeres en los asuntos públicos; además, mujeres originarias de minorías han sido electas a los órganos legislativos. Tras la modificación efectuada por Mauricio a la Ley de Administración Local, el porcentaje de mujeres representadas en el gobierno local aumentó considerablemente. El 13 de abril de 2020, el Gobierno de México aprobó un decreto que penaliza la violencia de género contra las mujeres en la política. Las autoridades públicas y las organizaciones de la sociedad civil de México también han cooperado para mejorar la representación y la participación igualitaria de las mujeres en los procesos electorales, mediante sesiones de formación y medidas para prevenir y combatir la violencia política contra las mujeres³¹. Del mismo modo, el Ecuador e Irlanda cuentan con estrategias nacionales para promover los derechos de las mujeres, entre otras cosas mediante esfuerzos para promover la participación de las mujeres en la vida pública³².

21. Las personas con discapacidad siguen encontrando importantes barreras para el ejercicio de su derecho a participar en la vida pública. En las directrices se recomienda que los Estados adopten medidas para asegurar la plena accesibilidad de las personas con discapacidad a todos los aspectos del proceso electoral³³. En Uganda, la Constitución requiere que se reserve un determinado porcentaje de escaños en el Parlamento para representantes con discapacidad³⁴. En Túnez, tras la modificación de la ley electoral, aumentó la participación de personas con discapacidad como candidatos en las elecciones locales y 144 personas con discapacidad fueron elegidas como autoridades locales³⁵. En Austria, Italia, los Países Bajos y el Reino Unido se han derogado disposiciones legales y constitucionales restrictivas contra las personas con discapacidad psicosocial o intelectual, lo que ha permitido una mayor participación³⁶. Varios Estados mencionaron que habían adoptado algunas medidas positivas para mitigar los obstáculos a que se enfrentan las personas con discapacidad. Armenia, Azerbaiyán, Croacia, Eslovaquia y Mauricio informaron de la adopción de medidas para garantizar el ejercicio del derecho de voto de las personas con discapacidad, incluida la accesibilidad del material electoral y de los colegios electorales. En Croacia, el Comisionado de Información supervisa las obligaciones con arreglo a la Ley de Accesibilidad de los Sitios Web y Soluciones de Programación para Dispositivos Móviles de los Órganos del Sector Público, atendiendo especialmente a las necesidades de las personas con discapacidad. Chequia ha aprobado un nuevo plan nacional de promoción de la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad 2021-2025, destinado a aumentar la participación de las personas con discapacidad y de sus organizaciones en la vida política y pública. El programa nacional para las personas con discapacidad 2017-2021 del Ecuador establece indicadores y metas para las entidades gubernamentales.

22. Deben formularse medidas específicas para fomentar la participación de grupos que han sido históricamente excluidos o cuyos puntos de vista y necesidades no se han atendido de forma suficiente en los procesos de adopción de decisiones, como los pueblos indígenas, los afrodescendientes y las minorías³⁷. Los Estados deben garantizar la participación y representación activa y efectiva de los afrodescendientes, incluidas las afrodescendientes, y de sus organizaciones en las instituciones del Estado, así como en los procesos de adopción de decisiones, mediante oportunidades de financiación adecuadas³⁸. Entre las iniciativas prometedoras a este respecto se incluye la aprobación —en los Estados Unidos de América el 20 de enero de 2021— del Decreto sobre el Fomento de la Equidad Racial y Apoyo a las

³¹ Presentación de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

³² Presentaciones del Ecuador y de Irlanda.

³³ A/HRC/39/28, párr. 39. Véase también la resolución 76/154 de la Asamblea General, párr. 23.

³⁴ Constitución de Uganda (art. 78).

³⁵ Véase https://www.ifes.org/sites/default/files/ifes_2018_tunisia_disability_assessment_arabic.pdf.

³⁶ European Union Agency for Fundamental Rights, “The right to political participation of persons with mental health problems and persons with intellectual disabilities” (2010), pág. 18. Véase también A/76/147, párr. 45.

³⁷ A/HRC/39/28, párr. 57.

³⁸ A/HRC/47/53, párr. 21.

Comunidades Desatendidas a través del Gobierno Federal³⁹. Costa Rica ha incluido los derechos de los pueblos indígenas y los afrodescendientes en su Política Nacional para una Sociedad Libre de Racismo, Discriminación Racial y Xenofobia 2014-2025⁴⁰. En su Estrategia Nacional de Inclusión de la Población Nómada y Romaní, Irlanda recomienda que los nómadas y los romaníes reciban apoyo para participar en los procesos políticos a nivel local y nacional. En la Unión Europea, las organizaciones romaníes han participado activamente en la formulación del marco de la Unión Europea para la inclusión de los romaníes.

23. La apatridia afecta de forma desproporcionada a las minorías de todo el mundo⁴¹. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ha señalado que los apátridas, como no ciudadanos, están generalmente excluidos de la participación en la vida pública del Estado en el que residen. El reconocimiento legal de los apátridas y la facilitación de su acceso a la nacionalidad contribuyen a su participación inclusiva en la vida pública. Por ejemplo, el reconocimiento de la comunidad shona como nacionales de Kenya tras décadas de apatridia ha permitido a sus integrantes inscribirse como votantes para las elecciones generales de 2021. Otros ejemplos positivos de participación de comunidades apátridas son la comunidad tamil de la colina en Sri Lanka y la comunidad de habla urdu en Bangladesh⁴².

24. El Ecuador e Irlanda tienen planes de acción nacionales sobre los derechos humanos de las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales. En cuanto al Brasil, la sociedad civil ha señalado que, si bien los altos índices de violencia contra las personas lesbianas, gays, bisexuales, transexuales e intersexuales son preocupantes, se ha producido un aumento de su participación política, con un elevado número de candidaturas de esas personas en las elecciones de 2018⁴³.

25. En lo que respecta a la participación de los niños y los jóvenes, Irlanda adoptó su Estrategia Nacional para la Participación de los Niños y Jóvenes en la Adopción de Decisiones con miras a garantizar que los niños y los jóvenes tengan voz en las decisiones que afectan a sus vidas. Las aportaciones de los jóvenes pueden obtenerse mediante la creación de órganos consultivos para la juventud o la cooperación con los consejos nacionales de la juventud, así como haciendo un llamamiento a los jóvenes a título individual, tanto en línea como fuera de ella⁴⁴. Varios Estados han establecido consejos de la juventud a nivel local, nacional y regional para recoger las aportaciones de los jóvenes a las leyes y políticas⁴⁵. Durante las elecciones locales de septiembre de 2021 en Portugal, el Comité Portugués para el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) promovió una consulta pública nacional con niños de todo el país durante la cual se invitó a los niños a participar en una encuesta en línea para que expresaran sus esperanzas y preocupaciones sobre sus comunidades. Los resultados se presentaron a los líderes locales y a la sociedad en general a fin de instarles a asumir un compromiso político y social con la defensa de los derechos de los niños⁴⁶.

³⁹ Véase <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/20/executive-order-advancing-racial-equity-and-support-for-underserved-communities-through-the-federal-government/>.

⁴⁰ Véase https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/26894second_voluntary_national_review_sdg_costa_rica.pdf, pág. 41.

⁴¹ Véase https://www.unhcr.org/ibelong/wp-content/uploads/UNHCR_EN2_2017IBELONG_Report_ePub.pdf.

⁴² Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “Good practices paper: action 1 – resolving existing major situations of statelessness” (2015), págs. 9 a 12.

⁴³ Presentación de Facts and Norms.

⁴⁴ Naciones Unidas, *Informe sobre la juventud mundial: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (2018), pág. 70. Véase también A/HRC/34/46, párr. 41.

⁴⁵ Véase Consejo de Europa, recomendación Rec(2006)1 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la función que desempeñan los consejos nacionales de la juventud en la elaboración de la política de juventud. Véase también <https://www.pacificyouthcouncil.org/>, <https://thecommonwealth.org/commonwealth-youth-council> y <http://nuestravozacolors.org/#cons-anchor>.

⁴⁶ Presentación de Child Rights Connect.

C. Medidas destinadas a promover la participación y el acceso a la información, en particular mediante la tecnología de la información y las comunicaciones

26. El derecho a participar en la vida pública está estrechamente vinculado a la plena realización del derecho de acceso a la información⁴⁷. En las directrices se recomienda que los Estados garanticen y hagan efectivo el derecho de acceso a la información⁴⁸. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible hace especial hincapié en garantizar el acceso público a la información. Un indicador de la meta 16.10 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible es el número de países que adoptan y aplican garantías constitucionales, legales o normativas para el acceso público a la información⁴⁹. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 132 Estados han adoptado garantías de acceso a la información en su legislación⁵⁰.

27. De acuerdo con las directrices, los procedimientos para solicitar información de interés público deben ser gratuitos o estar disponibles a un costo razonable, permitir un procesamiento justo y rápido e incluir mecanismos de examen independiente en caso de denegación⁵¹. Varios países han creado instituciones para promover el derecho de acceso a la información, como el Comisionado de Información en Croacia y la Comisión sobre el Derecho de Acceso a la Información en Marruecos.

28. La tecnología de la información y las comunicaciones (TIC) ofrece nuevas herramientas para la participación al ampliar el espacio de la participación cívica y tiene el potencial de promover gobiernos más responsables y que rindan cuentas⁵². Debe alentarse el uso de enfoques innovadores, eficaces en función de los costos y prácticos, como la difusión por Internet, las videoconferencias y otras herramientas en línea, a fin de fomentar una participación más amplia y diversa de los agentes de la sociedad civil en el plano internacional⁵³. Esto se ha vuelto aún más apremiante durante la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19), cuando el papel de la TIC ha aumentado significativamente debido a que los canales de participación se han trasladado a espacios en línea⁵⁴. Varios Estados han reconocido la importancia de la TIC para promover la participación pública. En Angola, Chequia, Kenya y Maldivas, la TIC se ha utilizado en reuniones y servicios gubernamentales⁵⁵. Italia ha promulgado disposiciones legislativas destinadas a facilitar el uso de la TIC en los referendos. En el Ecuador, la Federación de Rusia e Italia, la TIC se utiliza para debatir y votar proyectos de ley y otras iniciativas. Estonia, Finlandia y Malta también han creado plataformas o herramientas en línea para facilitar una mayor participación, consultas y retroalimentación. Además, el número de prácticas participativas innovadoras ha aumentado recientemente en la Unión Europea. En 2021, el Centro Común de Investigación de la Comisión Europea creó el Centro de Competencia sobre Democracia Participativa y Deliberativa para mejorar el intercambio de información y reforzar el compromiso de los ciudadanos, entre otros objetivos⁵⁶. En la sección IV.C *infra* se describen los obstáculos relacionados con el uso de la TIC.

29. Una mayor disponibilidad de la TIC en zonas y territorios remotos puede fomentar la participación de las personas que viven en esas zonas. En este sentido, Mauricio ha aprobado proyectos destinados a hacer extensiva la TIC a las islas periféricas. Para las elecciones de 2019 en las Islas Salomón, la oficina electoral nacional se asoció con una empresa privada de venta de arroz al por mayor que aceptó distribuir folletos adheridos a las bolsas de arroz a los votantes por conducto de su red nacional. Esto demostró ser un medio eficaz para llegar

⁴⁷ A/HRC/39/28, párr. 15.

⁴⁸ *Ibid.*, párr. 22.

⁴⁹ A/HRC/44/49, párr. 19.

⁵⁰ Véase <https://www.unesco.org/en/communication-information>.

⁵¹ A/HRC/39/28, párr. 22 b).

⁵² *Ibid.*, párr. 10.

⁵³ *Ibid.*, párr. 106.

⁵⁴ A/HRC/46/19, párr. 19.

⁵⁵ Presentaciones de Chequia y Kenya. Véase también <https://www.ipu.org/country-compilation-parliamentary-responses-pandemic>.

⁵⁶ Véase <https://cop-demos.jrc.ec.europa.eu/#mission>.

a los votantes que estaban dispersos en numerosas islas y que tenían escaso acceso a Internet y a los teléfonos móviles⁵⁷.

D. Medidas para fomentar la educación y la sensibilización

30. Es importante que los Estados faculden a los titulares de derechos, en particular mediante programas de educación y sensibilización, para que ejerzan efectivamente el derecho a participar en la vida pública⁵⁸. En sus presentaciones, varios Estados se refirieron a programas de educación y formación que apoyaban el ejercicio efectivo del derecho a participar en la vida pública. El Ecuador reconoce la educación y la formación política como elementos fundamentales para lograr el empoderamiento en aras de la participación. Croacia se refirió a las actividades de formación organizadas por su Comisionado de Información y a una campaña de sensibilización sobre la importancia de la libertad de información. Eslovaquia mencionó la creación y puesta a prueba de un nuevo programa educativo destinado a reforzar los conocimientos, competencias y actitudes necesarias para fomentar la participación en la administración pública.

31. Los programas de educación cívica deben incluir el conocimiento de los derechos humanos, la importancia de la participación para la sociedad y la comprensión del sistema electoral y político y de las diversas oportunidades de participación, incluidos los marcos legislativos, normativos e institucionales existentes⁵⁹. Las personas y los grupos marginados o discriminados enfrentan problemas concretos, como el analfabetismo y las barreras lingüísticas y culturales, por lo que deben recibir formación adaptada sus necesidades⁶⁰. En ese contexto, Azerbaiyán y Mauricio han impartido formación para aumentar la participación de las mujeres y los jóvenes, especialmente en las elecciones. Irlanda ha promovido iniciativas concretas en las zonas rurales, como la formación a medida, la creación de redes y las actividades de fomento de la capacidad, con miras a apoyar la participación de las mujeres en los consejos locales. Eslovaquia ha editado varias publicaciones sobre la participación de los ciudadanos en la elaboración de las políticas públicas, haciendo hincapié en la participación de los grupos vulnerables. Las organizaciones de la sociedad civil destacaron que la participación en los procesos de adopción de decisiones debe apoyarse también mediante la inversión en la educación⁶¹. La sociedad civil y las organizaciones juveniles a menudo ofrecen educación cívica y oportunidades para desarrollar competencias vitales que ayudan a las personas a expresarse y participar activamente en la sociedad⁶².

E. Medidas para aumentar la participación en los foros internacionales

32. El derecho a participar en los asuntos públicos también implica la participación en la formulación y aplicación de políticas a nivel internacional y regional⁶³. Quienes participan en el plano supranacional suelen señalar a la atención de la comunidad internacional las preocupaciones locales y nacionales, conectando así los planos internacional y local⁶⁴. Debe permitirse y alentarse de forma proactiva la participación de los agentes de la sociedad civil en las reuniones de las organizaciones, los mecanismos y otros foros internacionales en todas las etapas pertinentes del proceso de adopción de decisiones⁶⁵. Además, deben fomentarse

⁵⁷ Véase

https://eeas.europa.eu/delegations/fiji_en/58166/EU,%20Government%20of%20Australia%20and%20UNDP%20Support%20Voter%20Education%20in%20Solomon%20Islands.

⁵⁸ A/HRC/39/28, párr. 24.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ Presentaciones del Comisionado para la Infancia y la Juventud de Escocia y de European Youth Forum.

⁶² Presentación de European Youth Forum.

⁶³ Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 25 (1996), párr. 5.

⁶⁴ A/HRC/39/28, párr. 97.

⁶⁵ *Ibid.*, párr. 100.

las consultas, el diálogo y la asociación con la sociedad civil en los planos nacional, regional e internacional.

33. La asociación y la cooperación entre los Estados a nivel regional e internacional con respecto a la aplicación efectiva del derecho a participar en la vida pública es esencial para la formulación de políticas sostenibles. En Azerbaiyán, la sociedad civil participó en la elaboración del plan de acción 2018-2021 entre Azerbaiyán y el Consejo de Europa. El Iraq cooperó con las Naciones Unidas y la Unión Europea en la puesta en práctica del derecho a participar en la vida pública, especialmente en contextos electorales. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito contribuyó a fomentar la capacidad de la sociedad civil para participar en la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción mediante la creación de plataformas multipartitas regionales en que los representantes de los gobiernos colaboraron con la sociedad civil para adoptar recomendaciones de alcance regional.

34. Es fundamental garantizar la participación de las personas o los grupos marginados o discriminados en los foros internacionales. El nuevo plan nacional de promoción de la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad adoptado en Chequia incluye ayudas económicas para actividades a nivel nacional e internacional. En cuanto a la participación de los pueblos indígenas en reuniones de las Naciones Unidas, se ha encargado a una comisión temporal de representantes indígenas la creación de un órgano de coordinación para mejorar la participación de los pueblos indígenas en dichas reuniones⁶⁶. En junio de 2021, los jefes de las entidades de las Naciones Unidas que están apoyando el llamamiento a la acción del Secretario General en favor de los derechos humanos⁶⁷ expresaron su compromiso conjunto de promover el derecho de los niños, los jóvenes y las generaciones futuras a gozar de un medio ambiente sano y su participación significativa en la adopción de decisiones en todos los niveles con respecto a la acción climática y la justicia climática⁶⁸.

35. Las principales instituciones internacionales desempeñan el singular papel de galvanizar las acciones de instancias diversas y dar cabida a interlocutores marginados⁶⁹. Las Naciones Unidas han realizado esfuerzos considerables para garantizar la participación significativa de los agentes de la sociedad civil a través de asociaciones reforzadas, y esos esfuerzos continúan y se intensifican. Además de una participación significativa, la protección de los agentes de la sociedad civil y la promoción del espacio cívico son también esenciales para que las Naciones Unidas alcancen sus objetivos⁷⁰. Esto se articula claramente en la nota de orientación de las Naciones Unidas sobre la protección y la promoción del espacio cívico, publicada en septiembre de 2020, en la que se esbozan las medidas clave que las entidades de las Naciones Unidas deben adoptar individual o conjuntamente para reforzar la participación en el espacio cívico⁷¹.

36. Las Naciones Unidas destacan continuamente la importancia de un entorno propicio, libre de represalias o intimidación, para la participación significativa a nivel internacional y regional. Desde 2016, la Subsecretaria General de Derechos Humanos lidera los esfuerzos de todo el sistema de las Naciones Unidas para hacer frente a la intimidación y las represalias contra quienes cooperan con la Organización. En su informe sobre la cooperación con las Naciones Unidas, el Secretario General incluyó casos concretos, así como un análisis de las tendencias nacionales y mundiales, y esbozó las buenas prácticas para abordar los casos existentes y prevenir los actos de intimidación y represalia⁷². Entre las buenas prácticas figuran los marcos legislativos para el acceso a los organismos internacionales y el apoyo

⁶⁶ A/75/255, párr. 40.

⁶⁷ Véase https://www.un.org/en/content/action-for-human-rights/assets/pdf/The_Highest_Aspiration_A_Call_To_Action_For_Human_Right_SPA.pdf.

⁶⁸ Véase <https://www.sparkblue.org/system/files/2021-06/210615%20STEP%20UP%20-%20Joint%20Commitment%20by%20Heads%20of%20UN%20Entities.pdf>.

⁶⁹ A/75/982, párr. 105.

⁷⁰ Véase https://www.un.org/en/content/action-for-human-rights/assets/pdf/The_Highest_Aspiration_A_Call_To_Action_For_Human_Right_SPA.pdf. Véase también https://www.ohchr.org/Documents/Issues/CivicSpace/UN_Guidance_Note.pdf, pág. 5.

⁷¹ Véase https://www.ohchr.org/Documents/Issues/CivicSpace/UN_Guidance_Note.pdf.

⁷² *Ibid.*, párr. 10.

financiero y las intervenciones diplomáticas a favor de las personas en riesgo⁷³. A este respecto, el Consejo de Derechos Humanos ha acogido con satisfacción los avances positivos y las buenas prácticas señaladas por el Secretario General, incluida la elaboración de procedimientos o directrices para prevenir y combatir los actos de intimidación o represalia contra quienes participan en los foros y procesos de las Naciones Unidas y el apoyo a las personas y los grupos afectados⁷⁴. Varios Estados miembros del Consejo, como Angola, la Argentina, Australia, Dinamarca, Islandia, México, el Reino Unido y el Uruguay⁷⁵, se han comprometido a oponerse firmemente a las represalias, reforzar la protección de la sociedad civil y promover su participación en la labor del Consejo.

37. Los órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados ofrecen varias vías para que la sociedad civil participe en su labor, tanto en línea como fuera de ella. Por ejemplo, el Comité contra la Tortura permite a las organizaciones de la sociedad civil que han presentado información por escrito participar en sesiones informativas públicas y en reuniones informales a la hora de almuerzo. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer permiten que las organizaciones de la sociedad civil participen en su labor a través de mensajes de vídeo pregrabados, teleconferencias o videoconferencias, mientras que el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial celebra periódicamente debates temáticos en que los Estados y las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales pueden expresar sus opiniones en una sesión plenaria pública. Por último, el Comité de los Derechos del Niño acoge con satisfacción la participación de niños en sus días de debate general, en los informes presentados por los Estados Partes sobre la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño y sus Protocolos Facultativos y en la elaboración de las observaciones generales del Comité.

IV. Dificultades

38. Aunque hay muchos buenos ejemplos de la aplicación de las directrices y de las medidas positivas adoptadas para aumentar la participación, se observó que existían muchos obstáculos que aún dificultaban la participación. Estos obstáculos estaban relacionados con la pandemia de COVID-19 y otras situaciones de crisis, con las barreras que impedían el acceso a la información y a otras condiciones conducentes a la creación de un entorno propicio para la participación, con problemas derivados de la discriminación y la exclusión y con la falta de recursos, infraestructuras, capacidad y voluntad política.

A. Restricciones impuestas para hacer frente a la pandemia de COVID-19

39. Las circunstancias excepcionales desencadenadas por la pandemia de COVID-19 y las medidas adoptadas para combatirla fueron algunos de los principales obstáculos para la participación pública que se destacaron en las presentaciones recibidas. La situación planteada por la pandemia de COVID-19 obligó a muchos Estados a adoptar medidas de emergencia para proteger la salud y el bienestar de sus poblaciones. En consecuencia, se impusieron restricciones a derechos como la libertad de circulación, la libertad de expresión y la libertad de reunión pacífica y de asociación, que es preciso garantizar para que pueda ejercerse el derecho a participar en la vida pública. A menudo, las restricciones impuestas no cumplían los requisitos de necesidad y proporcionalidad, tenían un impacto negativo en el disfrute del derecho a participar en la vida pública, reducían el espacio cívico y tenían otras consecuencias de género específicas, en particular para las mujeres y las

⁷³ A/HRC/48/28, párr. 17.

⁷⁴ Resolución 48/17 del Consejo de Derechos Humanos.

⁷⁵ Promesas y compromisos voluntarios contraídos en cumplimiento de la resolución 60/251 de la Asamblea General: Angola (véase A/72/79, anexo, párr. 10 b)); Argentina (véase A/73/387, anexo, párr. 34); Australia (véase A/72/212, anexo, párr. 15); Dinamarca (véase A/73/130, anexo, párr. 8); Islandia (véase A/72/923, anexo, párr. 18); México (véase A/75/231, anexo, párr. 37); Reino Unido (véase A/71/572, anexo, párr. 14); y Uruguay (véase A/73/318, anexo, párr. 4).

niñas⁷⁶. Algunas de las medidas adoptadas han afianzado aún más la discriminación y las desigualdades preexistentes y se han orientado a consolidar el control y la represión contra los opositores y las voces disidentes, más que a garantizar la salud pública⁷⁷. Han sido especialmente recurrentes las medidas destinadas a controlar el flujo de información y reprimir la libertad de expresión, incluida la de los medios de comunicación, en un contexto de reducción del espacio cívico⁷⁸.

40. Muchos representantes de la sociedad civil, en particular los defensores de los derechos humanos, se han visto afectados de forma desproporcionada y arbitraria por las medidas restrictivas impuestas para hacer frente a la pandemia de COVID-19. Desde el comienzo de la pandemia, las amenazas y los ataques contra defensores de los derechos humanos no han cesado y, en algunas partes del mundo, se han intensificado⁷⁹. Con frecuencia no se ha consultado a las organizaciones de la sociedad civil ni al público en general en el proceso de formulación, aplicación o revisión de las medidas de emergencia adoptadas o de las leyes promulgadas posteriormente con miras a detener la propagación de la COVID-19, incluidas las que restringen los derechos humanos y las libertades fundamentales⁸⁰. Las mujeres, en particular, han sido excluidas, como lo demuestra el bajo porcentaje de mujeres que participa en los equipos de tareas gubernamentales sobre la COVID-19, que hasta la fecha de redacción del presente informe solo asciende al 24 % a nivel mundial⁸¹.

41. Además de afrontar esas restrictivas medidas de emergencia, la sociedad civil también ha experimentado dificultades para participar en la vida pública durante la pandemia de COVID-19 por otros motivos, incluidos los sanitarios. La recesión económica ha afectado el apoyo financiero recibido de los donantes. Con frecuencia, el tiempo asignado a las consultas públicas se ha acortado o se han suspendido las reuniones. Sin embargo, el diálogo entre las autoridades y la población es más importante que nunca para orientar la acción gubernamental y mantener la cohesión social durante la crisis sanitaria⁸².

B. Obstáculos para el derecho a participar en la vida pública durante otras situaciones de crisis

42. Las recientes crisis humanitarias y los conflictos en muchas regiones han creado nuevos obstáculos para el ejercicio efectivo del derecho a participar en la vida pública, tal como se indica en las directrices. En algunos casos, estas crisis han provocado el colapso de las instituciones del Estado y de la economía y casi invariablemente han dado lugar a problemas de derechos humanos o los han exacerbado, en particular al menoscabar el derecho a participar en la vida pública. Las mujeres y los jóvenes que trabajan por la consolidación de la paz y los defensores de los derechos humanos, incluidos los defensores de los derechos de las personas lesbianas, gais, bisexuales, transexuales e intersexuales, han sido objeto de actos de violencia y ataques, especialmente en países afectados por conflictos⁸³. Estos acontecimientos subrayan aún más la urgente necesidad de centrar la atención en los principios de no discriminación, participación, capacitación y rendición de cuentas⁸⁴.

43. La adopción de decisiones con un criterio inclusivo es fundamental para sostener la paz en todos los niveles. Aunque en los esfuerzos por sostener la paz se reconoce intrínsecamente la importancia de asegurar la titularidad y el liderazgo nacionales, la implicación por parte del gobierno no es suficiente: es necesario construir un ecosistema de

⁷⁶ A/HRC/46/19, párrs. 19 a 22 y 39 a 42.

⁷⁷ A/HRC/44/50, párr. 50.

⁷⁸ Véase <https://www.un.org/es/coronavirus/articles/miremos-prisma-derechos-humanos-respuesta-covid-19>. Véanse también A/HRC/49/40 y A/HRC/49/38.

⁷⁹ Véase <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/Human-Rights-Defenders-COVID19.aspx>.

⁸⁰ A/75/163, párr. 85. Véase también ECNL, "Public participation in crisis response" (2021), pág. 7.

⁸¹ Véase <https://data.undp.org/gendertracker/>.

⁸² Presentaciones de ECNL y Human Rights House Zagreb.

⁸³ S/2021/827, párrs. 47 a 50.

⁸⁴ Véase

<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27937&LangID=E>.

asociaciones estratégicas e inclusivas en toda la sociedad, prestando especial atención a las mujeres, los jóvenes y las comunidades locales, a fin de garantizar que se tengan en cuenta las necesidades de todos los sectores de la sociedad⁸⁵. Fomentar la participación de las mujeres y de las organizaciones bajo su liderazgo en todos los aspectos de la paz y la seguridad es fundamental para la eficacia, particularmente en los procesos de paz, donde se ha demostrado que tiene un impacto directo en la sostenibilidad de los acuerdos alcanzados⁸⁶.

44. En 2020, las mujeres solo representaron el 23 % de las delegaciones de las partes en conflicto en los procesos de paz dirigidos y codirigidos por las Naciones Unidas⁸⁷. En 2021, el Secretario General hizo un llamamiento a los Estados miembros para que aplicaran medidas, en particular medidas especiales de carácter temporal, como las cuotas, para aumentar la participación igualitaria de las mujeres en los procesos de paz⁸⁸. Si bien se ha avanzado en la inclusión de la juventud en la vida pública, sigue siendo difícil lograr que participe de manera significativa en el mantenimiento de la paz y la seguridad⁸⁹. Es necesario reconocer la contribución de los jóvenes a la inclusión y la sostenibilidad de los esfuerzos para construir y sostener la paz⁹⁰. Dado que las jóvenes suelen contribuir activamente a la paz en sus comunidades, el apoyo específico a su participación en la labor de consolidación de la paz, y en particular a su liderazgo, y el compromiso de escucharlas atentamente son pasos importantes hacia la paz y la seguridad⁹¹. Las personas con discapacidad suelen verse afectadas de forma desproporcionada por los conflictos armados⁹². Esas personas son recursos en gran medida desaprovechados en el proceso esencial de consolidación de la paz en situaciones de posconflicto y tienen derecho a una participación real en ese proceso⁹³.

C. Obstáculos para el acceso a la información y otras condiciones conducentes a la creación de un entorno propicio para la participación

45. En años recientes, la supresión de las protestas pacíficas, las detenciones arbitrarias y el encarcelamiento de manifestantes han contribuido a crear un clima de miedo y han obstaculizado en gran medida la aplicación de las directrices y la participación pública en general⁹⁴. Las leyes represivas se han extendido y han aumentado las restricciones a las libertades de expresión, participación, reunión y asociación⁹⁵. Los pleitos estratégicos contra la participación pública, una forma particular de acoso utilizada contra los periodistas y otras personas involucradas en la protección del interés público, a menudo en combinación con amenazas a la seguridad física, siguen siendo una grave preocupación en varios Estados⁹⁶.

46. Uno de los principales obstáculos para la aplicación de las directrices era la falta de acceso a la información en los procesos de adopción de decisiones a todo nivel, incluida la información sobre el contenido de una decisión o sobre el proceso de participación. Incluso cuando se habían aprobado leyes y políticas sobre el acceso a la información y la participación, las organizaciones de la sociedad civil señalaron que para los gobiernos la participación y las consultas eran una mera formalidad y que los insumos y aportes resultantes

⁸⁵ Directrices de las Naciones Unidas para la Implicación Comunitaria en la Consolidación y el Sostenimiento de la Paz (2020), pág. 5.

⁸⁶ Naciones Unidas y Banco Mundial, *Pathways for Peace*, pág. xix.

⁸⁷ S/2021/827, párr. 21.

⁸⁸ *Ibid.*, párr. 22.

⁸⁹ S/2020/167, párr. 14.

⁹⁰ Graeme Simpson, *The Missing Peace: Independent Progress Study on Youth, Peace and Security* (Fondo de Población de las Naciones Unidas y Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz de la Secretaría, 2018), pág. ii.

⁹¹ *Ibid.*, pág. 96.

⁹² A/76/146, párr. 47.

⁹³ *Ibid.*, párr. 101.

⁹⁴ A/HRC/44/50.

⁹⁵ Véase https://www.un.org/en/content/action-for-human-rights/assets/pdf/The_Highest_Aspiration_A_Call_To_Action_For_Human_Right_SPA.pdf.

⁹⁶ A/76/285, párr. 16, y Comisión Europea, *2021 Rule of Law Report* (COM(2021) 700 final).

muy rara vez se tenían en cuenta a la hora de adoptar decisiones⁹⁷. La participación de la sociedad civil en la etapa de aplicación de las decisiones también era sumamente escasa, lo que parecía reflejar la creencia de que la participación terminaba con la adopción de la decisión⁹⁸.

47. La falta de transparencia era otro obstáculo⁹⁹. Cuando la prestación de servicios ineficiente o inadecuada se suma a la corrupción, ciertas poblaciones de la sociedad quedan excluidas, especialmente las que ya están marginadas, y estallan disturbios civiles, protestas e incluso se desata la violencia¹⁰⁰. Es un hecho reconocido que la corrupción constituye un obstáculo para la realización de los derechos humanos y una causa potencial de violaciones y abusos de los derechos humanos¹⁰¹. Además, las investigaciones sugieren que, a medida que se extiende la corrupción, las personas pierden gradualmente la confianza en el proceso político, que ya no perciben como accesible al público, lo que a la larga puede impulsarles a desistir de participar¹⁰². Para defender el espacio cívico, los grupos de la sociedad civil y los medios de comunicación deben actuar en un entorno conducente a la rendición de cuentas por los gobiernos¹⁰³.

48. Uno de los principales problemas observados en relación con el uso de la TIC era la brecha digital, en particular con respecto al género¹⁰⁴, las zonas rurales¹⁰⁵ y las personas en situaciones de marginación¹⁰⁶. Otro obstáculo que inhibía el uso de la TIC para la participación pública era el reducido tiempo y espacio disponibles para los debates y comentarios interactivos. En algunos casos, se observó que la tendencia a celebrar consultas en línea había hecho disminuir la participación de algunos grupos y comunidades. Por ejemplo, había mermado la capacidad de participación de los pueblos indígenas, situación que solía atribuirse al menor nivel de acceso a Internet existente en esas comunidades¹⁰⁷. No obstante, las organizaciones de la sociedad civil han reconocido el potencial positivo que pueden tener la TIC y las consultas en línea si se superan estos obstáculos. A este respecto, han destacado la importancia de las actividades de fomento de la capacidad y de los debates sobre cómo lograr que la TIC y las consultas en línea sean accesibles a todos.

D. Obstáculos relacionados con la discriminación y la exclusión

49. La discriminación y la exclusión, incluida la discriminación por motivos de sexo, género, raza, idioma, religión, origen étnico, nacionalidad y discapacidad, son obstáculos importantes para la aplicación de las directrices. Las formas múltiples e interrelacionadas de discriminación tienen un efecto especialmente devastador para el derecho a participar en la vida pública. El presente informe se basa en los obstáculos relacionados con la discriminación y la exclusión descritos en anteriores informes del ACNUDH¹⁰⁸.

50. En todas las regiones se han documentado patrones comunes de ataques contra la integridad y la reputación de las defensoras de los derechos humanos, en particular la intimidación y el acoso psicológico, las calumnias y las campañas de desprestigio. Por ejemplo, las defensoras de los derechos humanos han sido objeto de comentarios misóginos

⁹⁷ Presentaciones de ECNL y Human Rights House Zagreb.

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ Presentaciones de ECNL, Comité Helsinki de Belarús y European Youth Forum.

¹⁰⁰ Naciones Unidas y Banco Mundial, *Pathways for Peace*, pág. 158.

¹⁰¹ A/HRC/44/27.

¹⁰² Milan Školník, "Corruption and political participation: a review", *Social Studies*, vol. 17, núm. 1 (2020), págs. 89 a 105; y Doron Navot e Itai Beeri, "Conceptualization of political corruption, perceptions of corruption and political participation in democracies", *Lex Localis Journal of Local Self-Government*, vol. 15, núm. 2 (2017).

¹⁰³ *Índice de Percepción de la Corrupción de Transparency International 2020* (Berlín, 2021), pág. 5.

¹⁰⁴ Véase <https://www.itu.int/itu-d/reports/statistics/2021/11/15/the-gender-digital-divide/>.

¹⁰⁵ Véase <https://www.itu.int/itu-d/reports/statistics/2021/11/15/internet-use-in-urban-and-rural-areas/>.

¹⁰⁶ Presentaciones de Kenya, Amman Center for Human Rights y ECNL.

¹⁰⁷ A/HRC/46/72, párr. 77.

¹⁰⁸ Véase, por ejemplo, A/HRC/30/26, párrs. 23 a 35.

sobre su “moralidad”, su sexualidad, su cuerpo, su identidad de género y su estado reproductivo o civil¹⁰⁹.

51. Las personas en situaciones de marginación suelen ser excluidas de las consultas sobre las políticas públicas, así como de las decisiones que les afectan¹¹⁰. Con frecuencia no se consulta a los niños, los jóvenes y las personas mayores debido a prácticas discriminatorias y estereotipos relacionados con su edad. Los jóvenes exigen actualmente que se les incluya de forma significativa en la vida pública; la exclusión política se considera la base de todas las demás formas de exclusión¹¹¹. Pese al tamaño de la población juvenil mundial, la juventud está desproporcionadamente infrarrepresentada en las estructuras políticas formales y las jóvenes lo están aún más¹¹². Los no ciudadanos, incluidos los migrantes, los refugiados y los apátridas, rara vez tienen voz en los asuntos públicos y políticos de su país de residencia¹¹³.

52. Una rigurosa marginación socioeconómica y política determina la vida de los afrodescendientes en muchos Estados¹¹⁴. Esto se ve agravado por la insuficiente participación y representación significativas de los afrodescendientes en los procesos de adopción de decisiones y en la vida pública¹¹⁵. Las mujeres afrodescendientes se encuentran en la encrucijada de la interseccionalidad y la desigualdad, por lo que afrontan múltiples formas de discriminación derivadas de su origen racial o étnico, combinadas con la discriminación de género y estereotipos de género perjudiciales¹¹⁶.

53. La discriminación, los estereotipos y el estigma, los marcos jurídicos desfavorables y la falta de recursos financieros, de apoyo o de compromiso por parte de las instituciones públicas y las entidades privadas, así como de modelos de conducta, siguen siendo obstáculos persistentes para la participación de las personas con discapacidad¹¹⁷. Esos obstáculos son aún mayores para las mujeres con discapacidad, cuyo nivel de representación en los puestos de liderazgo político sigue siendo extremadamente bajo¹¹⁸.

54. En diferentes países recientemente se han aprobado leyes que restringen el espacio cívico. En muchos lugares, los agentes de la sociedad civil, en particular los defensores de los derechos humanos, deben enfrentar un gran número de obstáculos, desde la estigmatización y el acoso judicial hasta complejos y onerosos procedimientos administrativos para registrar sus organizaciones, e incluso la denegación arbitraria de financiación y servicios financieros.

55. A pesar de varios llamamientos de las Naciones Unidas y de las recomendaciones incluidas en las directrices, los defensores de los derechos humanos siguen sufriendo intimidaciones y represalias por participar en la vida pública, tanto a nivel nacional como internacional, particularmente por cooperar con las Naciones Unidas y con sus representantes y mecanismos en la esfera de los derechos humanos. Entre los principales obstáculos documentados a nivel de las Naciones Unidas se incluyen la aplicación de leyes y procedimientos restrictivos, los intentos por parte de representantes estatales de bloquear o retrasar la acreditación de ciertos representantes de la sociedad civil, incluso para obtener carácter consultivo, así como la vigilancia y estigmatización en línea y fuera de línea de quienes participan en foros y procesos de las Naciones Unidas¹¹⁹. Las defensoras de los derechos humanos, los activistas juveniles y los defensores de los derechos de los pueblos indígenas y las minorías se ven especialmente afectados.

¹⁰⁹ Véase

https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WRGS/Supporting_WHRDs_UN_System.pdf.

¹¹⁰ Presentaciones de Maat for Peace, Development and Human Rights Association y Facts and Norms.

¹¹¹ Graeme Simpson, *The Missing Peace*, pág. xii.

¹¹² *Ibid.*, pág. 66.

¹¹³ A/HRC/30/26, párr. 32.

¹¹⁴ A/HRC/47/53, párr. 11.

¹¹⁵ *Ibid.*, párr. 13.

¹¹⁶ *Ibid.*, párr. 14.

¹¹⁷ A/76/147, párr. 64.

¹¹⁸ *Ibid.*, párr. 22.

¹¹⁹ A/HRC/48/28, párr. 28.

E. Falta de recursos, capacidad y voluntad política

56. La falta de recursos financieros y humanos, así como de los conocimientos necesarios, eran otros obstáculos para la aplicación efectiva de las directrices. A este respecto, es necesario crear más capacidad para apoyar el derecho de los funcionarios gubernamentales y del público en general a participar en la vida pública, así como su aplicación en la práctica. La falta de infraestructura, tecnología, herramientas y conectividad¹²⁰ supone un reto adicional para la aplicación de las directrices, especialmente para las personas que viven en zonas rurales o remotas.

57. Muchos Estados han afrontado dificultades en la aplicación de las directrices debido a que no estaban preparados para organizar eficazmente la participación en línea durante la pandemia de COVID-19. En algunos Estados, la TIC y las estructuras necesarias no existían o no estaban disponibles en las zonas rurales, en las islas lejanas al continente o en otras zonas remotas. Las barreras sociales, financieras y tecnológicas que restringen el acceso del público a Internet, con las consiguientes brechas digitales, se hicieron evidentes asimismo en el contexto de la pandemia de COVID-19¹²¹. La sociedad civil ha destacado además la necesidad de garantizar la libertad de los medios de comunicación, también en línea¹²². Los periodistas y los medios de comunicación deben poder informar sobre la pandemia sin miedo ni censura, incluso cuando sus reportajes reflejen posturas críticas respecto de las respuestas del gobierno¹²³.

58. Por último, la falta de voluntad política o las estrategias deliberadas de quienes detentan el poder para monopolizar la adopción de decisiones constituyen obstáculos fundamentales para la plena efectividad de los derechos de participación y para la aplicación de las directrices¹²⁴. Incluso cuando existen la legislación y las estructuras necesarias, a menudo la participación ha sido *pro forma*. La aplicación de las leyes y políticas pertinentes ha sido lenta o inexistente debido a la falta de compromiso de las autoridades estatales. Con frecuencia no se permite la participación de la sociedad civil, o solo se permite de forma simbólica al ignorar o minimizar el valor de dicha participación. La creencia de que la participación pública hará que los procesos sean largos y engorrosos también disuade a las autoridades de incluir a la sociedad civil. Además, el temor de los organizadores a perder el control sobre el resultado final del proceso de adopción de decisiones ha constituido otro obstáculo para la plena realización del derecho a participar en la vida pública.

V. Conclusiones y recomendaciones

59. La participación es un derecho habilitador que allana el camino para el ejercicio cabal de todos los derechos humanos. El ACNUDH acoge con satisfacción los esfuerzos por garantizar el reconocimiento jurídico del derecho a participar en la vida pública y los derechos conexos, puesto que esos esfuerzos son fundamentales para la aplicación efectiva de las directrices. Sin embargo, el mero reconocimiento legal formal del derecho a participar en la vida pública es insuficiente para que las personas puedan ejercerlo y disfrutarlo. Los Estados deben llevar a la práctica sus obligaciones jurídicas y sus compromisos políticos. Los procesos de adopción de decisiones que afectan la vida de las personas deben guiarse por el derecho internacional de los derechos humanos y garantizar la transparencia, el acceso a la información y la participación en los planos local, nacional e internacional¹²⁵.

60. La voluntad política sigue siendo el factor más importante para crear un entorno propicio que fomente la participación, la cual es decisiva para la aplicación efectiva de

¹²⁰ Presentaciones del Ecuador y Mauricio, así como del Comisionado de Escocia para los Niños y Jóvenes y de Facts and Norms.

¹²¹ Véanse https://unctad.org/system/files/official-document/dtlinf2020d1_en.pdf; y <https://www.weforum.org/agenda/2020/09/covid-19-has-intensified-the-digital-divide/>.

¹²² Presentaciones de ECNL, Comité Helsinki de Belarús y Human Rights House Zagreb.

¹²³ Véase https://www.ohchr.org/Documents/Events/COVID-19_Guidance.pdf.

¹²⁴ A/HRC/30/26, párr. 16, y presentaciones de ECNL y European Youth Forum.

¹²⁵ Véase https://www.ohchr.org/Documents/Issues/CivicSpace/UN_Guidance_Note.pdf, pág. 5.

las directrices. La voluntad política debe ir acompañada de apertura, inclusión, transparencia y rendición de cuentas por parte de las autoridades públicas. Además, las autoridades deben reconocer el papel legítimo y vital de la sociedad civil y demostrar su confianza en la contribución positiva de la sociedad civil a la adopción de decisiones en el ámbito público. Deben adoptarse medidas para garantizar que las personas en situación de vulnerabilidad y marginación puedan tener una participación efectiva y para que esta sea realmente inclusiva y diversa y refleje a todos los sectores de la sociedad.

61. La brecha de género en la participación en la vida pública sigue siendo muy significativa. Deben adoptarse medidas específicas para garantizar la participación efectiva de las mujeres y las niñas. La participación puede mejorarse mediante el acceso a la educación, el empoderamiento económico y la eliminación de las leyes y prácticas discriminatorias.

62. Es alentador observar muchos ejemplos de buenas prácticas en la aplicación de las directrices, pero a la vez resulta preocupante constatar que subsisten obstáculos y retos que inhiben la participación y que estos pueden haber aumentado desde la adopción de las directrices. La participación efectiva no se logrará sin que exista un entorno propicio para la sociedad civil, en particular para los defensores de los derechos humanos, tanto en línea como fuera de ella y en los planos nacional, regional e internacional.

63. La Alta Comisionada subraya la importancia de aplicar las recomendaciones incluidas en las directrices. Además, la Alta Comisionada recomienda a los Estados:

a) Garantizar que las medidas relacionadas con la pandemia de COVID-19 no restrinjan indebidamente el derecho a participar en la vida pública o derechos conexos como el derecho a la libertad de expresión, incluidos los derechos de acceso a la información, a la libertad de reunión pacífica y de asociación, a la igualdad y la no discriminación y a la educación. A tal fin, los Estados deben revisar las medidas relacionadas con la pandemia para comprobar su compatibilidad con el derecho internacional de los derechos humanos y suspender las medidas que ya no sean necesarias o proporcionales a la luz de esa situación;

b) Cooperar con las instituciones nacionales de derechos humanos, la sociedad civil y otras partes interesadas en la aplicación de las directrices, en particular eliminando los obstáculos para la participación y reproduciendo las buenas prácticas, y medir los progresos en la aplicación del derecho a participar en la vida pública;

c) Cooperar a nivel internacional y regional para garantizar que el derecho a participar en la vida pública se proteja y se debata sistemáticamente en los foros internacionales, por ejemplo, incluyendo, con carácter permanente, información sobre la aplicación de ese derecho en sus informes a los órganos de tratados de las Naciones Unidas y al Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, así como en el contexto de sus exámenes nacionales voluntarios sobre la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible;

d) Apoyar y fomentar las actividades de educación, formación y creación de capacidad para una mejor aplicación del derecho a participar en la vida pública y asignar los recursos necesarios para llevar a cabo esa labor. Se alienta a los Estados, a las instituciones nacionales de derechos humanos y a otras partes interesadas a que soliciten al ACNUDH asistencia técnica y creación de capacidad en relación con la utilización de las directrices, de ser necesario;

e) Garantizar que los agentes de la sociedad civil, incluidos los defensores de los derechos humanos, tengan acceso a la información y puedan comunicarse sin obstáculo alguno con los órganos regionales e internacionales, incluidos los de las Naciones Unidas, sus representantes y mecanismos en el ámbito de los derechos humanos, sin temor a intimidación o represalias;

f) Invertir en el apoyo a la diversidad de la participación, haciendo especial hincapié en los sectores insuficientemente representados de la sociedad civil, como las mujeres, los niños, los jóvenes, las personas de edad, las personas lesbianas, gays,

bisexuales, transexuales e intersexuales, las personas con discapacidad, las personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas, nacionales, lingüísticas y raciales, los pueblos indígenas, los migrantes y los refugiados, a fin de asegurar su participación significativa, en particular mediante las nuevas tecnologías;

g) Garantizar la participación inclusiva y sustantiva de las mujeres en las estrategias y actividades, especialmente en apoyo de la consolidación de la paz y las transiciones políticas en situaciones de conflicto. Dicha participación podría garantizarse mediante la aplicación de medidas especiales de carácter temporal, como las cuotas, a fin de aumentar la participación de las mujeres en pie de igualdad en los procesos de consolidación de la paz, formulación de políticas y otros procesos de adopción de decisiones;

h) Adoptar medidas concretas para garantizar la participación significativa de los jóvenes en el mantenimiento de la paz y la seguridad, entre otras cosas, elaborando hojas de ruta locales, nacionales y regionales sobre el tema específico de la juventud en el contexto de la paz y la seguridad, potenciando la participación significativa de los jóvenes de ambos sexos en los procesos de paz y en todas las negociaciones de los acuerdos de paz, y aumentando la financiación para la aplicación del programa sobre la juventud y la paz y la seguridad, incluida la dotación de recursos accesibles para las organizaciones dirigidas por jóvenes y centradas en ellos;

i) Apoyar la elaboración de un compendio mundial de las leyes y políticas sobre participación adoptadas a nivel nacional, subnacional y local, así como la recopilación y sistematización de las buenas prácticas en materia de participación, incluidos datos con desglose y perspectiva de género. Los Estados deben velar por que esta iniciativa cuente con la información y los recursos necesarios para su funcionamiento eficaz y su sostenibilidad.

64. La Alta Comisionada recomienda que las entidades internacionales y regionales, en el curso de sus actividades y procesos, prevean la participación efectiva de la sociedad civil, en particular de los defensores de los derechos humanos, de conformidad con las normas y principios internacionales relativos a la no discriminación, el derecho a la libertad de opinión y de expresión, de asociación y de reunión pacífica y a la participación en la vida pública.