

**ESTUDIO SOBRE LA
DISCRIMINACION EN MATERIA
DE DERECHOS POLITICOS**

*por Hernán Santa Cruz,
Relator Especial de la Subcomisión
de Prevención de Discriminaciones
y Protección a las Minorías*



NACIONES UNIDAS

Nueva York, 1962

Las firmas de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras mayúsculas y cifras. La mención de una de tales firmas indica que se hace referencia a un documento de las Naciones Unidas.

E/CN.4/Sub.2/213/Rev.1

PUBLICACION DE LAS NACIONES UNIDAS

No. de venta: 63.XIV. 2

Precio : 1.50 (EE. UU.); (o su equivalente en la moneda del país)

NOTA

El *Estudio sobre la discriminación en materia de derechos políticos* es el tercero de una serie de estudios de que se ha encargado la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías con la autorización de la Comisión de Derechos Humanos y del Consejo Económico y Social. En 1957 se publicó un *Estudio sobre la discriminación en materia de educación*, que fue el primero de la serie (No. de catálogo 57. XIV. 3), y el *Estudio sobre la discriminación en materia de libertad de religión y de prácticas religiosas*, el segundo de la serie, se publicó en 1960 (No. de venta 60. XIV. 2). Ahora, la Subcomisión está preparando estudios sobre la discriminación en materia del derecho de toda persona a salir de cualquier país, incluso el propio, y regresar a su país, y sobre la discriminación contra las personas nacidas fuera de matrimonio.

Las opiniones expresadas en este *Estudio* son las del autor.

INDICE

<i>Capítulo</i>	<i>Página</i>
PRÓLOGO	ix
 I. EL SIGNIFICADO DE LA DISCRIMINACIÓN EN MATERIA DE DERECHOS POLÍTICOS	
Introducción	1
La prohibición de la discriminación en materia de derechos políticos	2
Ejercicio de los derechos políticos y limitaciones posibles	5
Goce de los derechos políticos y modos de discriminación	6
Significado del derecho de toda persona a participar en el gobierno de su país.....	8
Significado del derecho de toda persona a tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas	15
 II. IMPORTANCIA QUE PARA EL PLENO DISFRUTE DE LOS DERECHOS POLÍTICOS TIENEN LOS DEMÁS DERECHOS	
Introducción	18
El derecho a una nacionalidad	19
El derecho a la libertad de opinión y de expresión ..	20
El derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas	23
El derecho al trabajo	24
El derecho a formar sindicatos y a sindicarse	27
El derecho a la educación	28
El derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad	29
 III. NATURALEZA Y ALCANCE DE LA DISCRIMINACIÓN EN MATERIA DE DERECHOS POLÍTICOS	
Introducción	31
Significado de la expresión "toda persona", contenida en el artículo 21	31
Distinciones fundadas en la raza o el color	32
Distinciones fundadas en el sexo	36
Distinciones fundadas en la aptitud para leer y escribir	38

Distinciones fundadas en el idioma	39
Distinciones fundadas en la religión	40
Distinciones fundadas en la opinión políticas o de cualquier otra índole	41
Distinciones fundadas en la posición económica de la persona	45
Distinciones fundadas en el origen nacional	47
Distinciones fundadas en el origen social o el nacimiento	47
Distinciones fundadas en la condición social	48
Distinciones fundadas en la condición política, jurisdiccional o internacional de un país o territorio	49

IV. MEDIDAS NACIONALES DESTINADAS A COMBATIR LA DISCRIMINACIÓN EN MATERIA DE DERECHOS POLÍTICOS

Introducción	51
Forma de las medidas adoptadas por los gobiernos .	52
Textos constitucionales	52
Acción legislativa	52
Acción judicial	53
Acción administrativa	54
Naturaleza de las medidas adoptadas por los gobiernos	55
Medidas para promover la periodicidad de las elecciones	55
Medidas para promover la universalidad del sufragio	57
Medidas para promover la igualdad del sufragio	59
Medidas para promover el secreto del voto	60
Medidas para promover la autenticidad de las elecciones y otras consultas públicas	61
Medidas para promover la igualdad de oportunidades en el desempeño de cargos públicos electivos	63
Medidas para promover la igualdad de oportunidades en el desempeño de cargos públicos de nombramiento directo	64
Medidas para la protección de grupos particulares	65
Medidas educativas y de otra índole	68
Medidas adoptadas por organizaciones no gubernamentales y por particulares	68

V. MEDIDAS INTERNACIONALES PARA COMBATIR LA DISCRIMINACIÓN EN MATERIA DE DERECHOS POLÍTICOS

Introducción	70
Tratados de paz y otros instrumentos concluidos después de la segunda guerra mundial	70

<i>Capítulo</i>	<i>Página</i>
Acción de carácter general dentro del marco de las Naciones Unidas	72
Acción dentro del marco de las Naciones Unidas relativa a situaciones particulares	73
Acción dentro del marco de las Naciones Unidas relativa a los derechos políticos de la mujer	78
Acción dentro del marco de las Naciones Unidas relativa a los territorios no autónomos y en fideicomiso	81
Acción fuera del marco de las Naciones Unidas	86
 VI. TENDENCIAS, CONCLUSIONES Y PRINCIPIOS GENERALES	94
Principios generales sobre libertad y no discriminación en materia de derechos políticos	100
 VII. PROPUESTAS	
Introducción	104
Divulgación del estudio	105
Preparación de un proyecto de principios	105
Preparación de instrumentos internacionales o regionales	105
Informes sobre la discriminación en materia de derechos políticos	107
Seminarios regionales sobre el goce de los derechos políticos por todos	108
Asistencia a los gobiernos para garantizar la libertad de las elecciones u otras consultas públicas	109

ANEXOS

I. Principios generales sobre libertad y no discriminación en materia de derechos políticos	111
II. Preparación del Estudio	115
III. Esquema utilizado para reunir la información y para la preparación de los documentos de trabajo	119

PROLOGO

En la preparación del informe, el Relator Especial ha tenido presente las instrucciones generales que le dio la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías y que pueden resumirse en la forma siguiente¹:

i) El informe deberá ser de carácter general y abarcar todos los tipos de discriminación condenados por la Declaración Universal de Derechos Humanos, pero ha de prestarse especial atención a los casos de discriminación que sean ejemplos típicos de las tendencias generales y a los casos en que se haya logrado suprimir la discriminación.

ii) El informe deberá basarse en los hechos y ser objetivo y referirse tanto a la situación *de facto* como a la *de jure*...

iii) El informe deberá señalar la tendencia general y la evolución de la legislación y de las prácticas en materia de discriminación... y mencionará si van encaminadas hacia una apreciable eliminación o disminución de la discriminación, o si tienden a un retroceso o a mantenerla estática.

iv) El informe deberá señalar también los factores que han determinado en cada caso las prácticas discriminatorias, apuntando las de orden económico, social, político o histórico, así como las derivadas de una política claramente dirigida a producirlas, mantenerlas o agravarlas.

v) El informe deberá redactarse no sólo para que sirva de base a la Subcomisión en la preparación de sus recomendaciones, sino también con el propósito de ilustrar a la opinión mundial.

vi) Al redactar el informe se habrán de aprovechar al máximo las conclusiones sobre esta materia a que ya hubieran llegado otros órganos de las Naciones Unidas o los organismos especializados.

vii) Además del material y de la información que logre reunir, y que incluirá en su informe debidamente analizados, el Relator Especial acompañará las conclusiones y propuestas que juzgue pertinentes para que la Subcomisión pueda formular recomendaciones a la Comisión de Derechos Humanos sobre las medidas que hayan de adoptarse.

Conforme a la resolución B aprobada por la Subcomisión en su sexto período de sesiones (E/CN.4/703, párr. 97), según fue modificada por la Comisión de Derechos Humanos en su décimo período

¹ Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 18º período de sesiones, Suplemento No. 7, informe de la Comisión de Derechos Humanos sobre su décimo período de sesiones (E/2573), párr. 377.

de sesiones, el estudio ha de basarse en informaciones referentes a los Estados Miembros de las Naciones Unidas y de los organismos especializados, con lo que quedan excluidos diversos países de gran extensión territorial y considerable población como, por ejemplo, la China continental. En esta cuestión, el Relator Especial se cree obligado por las decisiones adoptadas por la Subcomisión y la Comisión. No obstante, le parece que si el objetivo básico del estudio es la eliminación de la discriminación en materia de derechos políticos mediante el mayor conocimiento posible de las prácticas discriminatorias y de las medidas que, para combatirlas, se han adoptado en las esferas nacional e internacional en el mundo entero, la exclusión de esos países restringe el carácter universal del estudio y limita las bases de sus conclusiones y propuestas.

El análisis de la documentación que se hace en los capítulos III y IV del presente informe se ha preparado no con el ánimo de criticar en forma implícita o explícitamente las actividades de ningún gobierno determinado, sino más bien con la esperanza de hallar ciertas disposiciones generales, fundadas en los principios básicos de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que puedan aplicarse universalmente para fomentar el reconocimiento y el disfrute de los derechos políticos y la erradicación de la discriminación con respecto a los mismos. Por esta razón, no se hace referencia a ningún país o territorio por su nombre, salvo cuando se trata de hechos que ya aparecen publicados en la documentación puesta a disposición del Relator Especial por el Secretario General. Sin embargo, sobre cada país puede encontrarse información completa en las respectivas monografías aparecidas en los documentos de sala de conferencias.

El Relator Especial ha tratado de llevar a cabo este estudio con espíritu constructivo y exactamente como se determina en las resoluciones pertinentes. No se trata de una investigación ni de denunciar violaciones de los derechos políticos enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Es más bien un estudio global sobre la naturaleza y extensión de la discriminación en materia de derechos políticos, realizado con miras a servir de base a propuestas orientadas hacia la erradicación de la referida discriminación. Por ello, el Relator Especial ha procurado presentar los hechos tal como aparecen en la documentación que ha sido puesta a su disposición, y de evaluar esos hechos a la luz de su interpretación de la libertad pública y del concepto de sociedad democrática que se establece en la Declaración Universal de Derechos Humanos. El Relator Especial comparte plenamente la opinión expresada por el finado Sr. Dag Hammarskjöld, a la sazón Secretario General, en el discurso de apertura del 12º período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos, en el que dijo:

“... es de general interés imprimir a tales estudios una orientación positiva y evitar una estéril anotación de cargos contra los Estados

Miembros. Tales estudios no han de tener la finalidad de enumerar los casos en que los gobiernos puedan haber violado derechos humanos, sino la más constructiva y más útil de estudiar los métodos que hayan resultado útiles en ciertos países para resolver determinados problemas, y que podrían ser utilizados por otros países que tengan problemas idénticos o análogos...”

Nueva York

15 de Septiembre de 1962

(Firmado) HERNÁN SANTA CRUZ

Relator Especial

CAPÍTULO I

EL SIGNIFICADO DE LA DISCRIMINACION EN MATERIA DE DERECHOS POLITICOS

INTRODUCCIÓN

En el mundo moderno, se considera que los derechos políticos son derechos humanos — “derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana” — y que es esencial que estén protegidos por la ley. Esos derechos aparecen enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, que la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó el 10 de diciembre de 1948 “como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse”.

El presente estudio, conforme a las decisiones adoptadas por la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, la Comisión de Derechos Humanos y el Consejo Económico y Social, se refiere primordialmente a los derechos políticos enunciados en el artículo 21 de la Declaración, que dice así:

“Artículo 21

“1) Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

“2) Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

“3) La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.”

Además de proclamar estos derechos políticos especiales, la Declaración enuncia también determinados derechos políticos y civiles afines, tales como el derecho de todo individuo a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona (artículo 3), el derecho de todo ser humano, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica (artículo 6), el derecho a la igualdad ante la ley y a igual protección de la ley (artículo 7), el derecho a una nacionalidad (artículo 15), el derecho a la libertad de opinión y de expresión (artículo 19) y el derecho a la libertad de reunión y de asociación

pacíficas (artículo 20); la Declaración proclama también varios derechos económicos, sociales y culturales íntimamente vinculados a los anteriores inclusive el derecho al trabajo (artículo 23), el derecho a la educación (artículo 26) y el derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad (artículo 27).

Las relaciones mutuas entre los derechos políticos, por una parte, y los derechos económicos, sociales y culturales, por la otra, se ponen claramente de relieve cuando se estudia y analiza la documentación reunida para el presente estudio. Se advierte enseguida que la clasificación de estos derechos humanos en diversas categorías es de carácter convencional y que no es posible hacer ninguna agrupación que responda a una escala de valores.

El ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un medio de lograr todos los demás derechos y libertades. De ahí que la supresión de la discriminación en lo que respecta a esos derechos se considere un modo — acaso el más eficaz — de poner término a otras formas de discriminación y de contribuir a que todas las gentes gocen de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

De igual importancia son los derechos económicos, sociales y culturales, ya que sin ellos el individuo no puede aspirar a ser esa persona que la Declaración Universal de Derechos Humanos contempla como ideal del hombre libre.

De ahí que, aunque el presente estudio trata principalmente de los derechos políticos, y en particular de los proclamados en el artículo 21, no es posible desligarlos completamente de otros derechos civiles y políticos ni de los derechos económicos, sociales y culturales afines. Rara vez, o nunca, se consigue alcanzar un perfecto equilibrio y actualmente en muchos países se concede clara prioridad a unos u otros derechos. No obstante, ha de tenerse presente que ni la Declaración Universal de Derechos Humanos ni ninguna otra decisión de las Naciones Unidas reconoce prioridades de tal tipo.

LA PROHIBICIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN EN MATERIA DE DERECHOS POLÍTICOS

El principio de la igualdad de derechos de todos los miembros de la familia humana, sin distinción alguna, se enuncia en el Preámbulo y en los Artículos 1, párrafos 3, 13, 55 c), 62 y 76 c) de la Carta de las Naciones Unidas, complementados por los artículos 2 y 7 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que dicen lo siguiente:

“Artículo 2

“Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma,

religión, opinión política de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

“Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía.”

“Artículo 7

“Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación.”

El significado del principio de igualdad, cuando se aplica a los derechos políticos proclamados en el artículo 21 de la Declaración, puede aclararse mediante el análisis de estos artículos.

En primer lugar, el hecho de que la enumeración de los motivos de discriminación que se hace en el párrafo 1 del artículo 2 de la Declaración no es limitativa, sino sencillamente de carácter ilustrativo, se desprende claramente del empleo de las expresiones “o de cualquier otra índole” y “cualquier otra condición”. El significado de este párrafo, cuando se lee conjuntamente con el artículo 21, es que todos tienen los mismos derechos políticos y deben disfrutarlos en igualdad de condiciones y sin discriminación alguna. Esta interpretación se confirma por el empleo de la expresión “Toda persona” en el párrafo 1 del artículo 21.

Huelga decir que la prohibición de discriminaciones opera en un doble sentido. Entraña, por una parte, que no ha de hacerse ninguna distinción ni exclusión desfavorables contra ningún grupo o contra los individuos que lo constituyen por razón únicamente de las características colectivas, reales o supuestas, de dicho grupo, tales como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de cualquier otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición. Por otra parte, implica también que no ha de darse ninguna preferencia indebida a tal grupo ni a sus miembros.

Debe examinarse también cuidadosamente el párrafo 2 del artículo 2 para precisar su significado en relación con el artículo 21. Es claro que hasta que un país o territorio no alcanza la plenitud del gobierno propio, los derechos políticos de su población no pueden disfrutarse con la misma plenitud que en un país o territorio independiente. A este respecto, debe tenerse presente que la Asamblea General, en la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales, aprobada el 14 de diciembre de 1960 en su 947a. sesión plenaria, proclama que “la sujeción de pueblos a una subyugación, dominación y explotación extranjeras constituye una denegación de los derechos humanos fundamentales,

es contraria a la Carta de las Naciones Unidas y compromete la causa de la paz y de la cooperación mundiales ”.

El artículo 7 de la Declaración Universal de Derechos Humanos es importante porque brinda los medios de poner en práctica el principio de la igualdad. Prohíbe que se implante por la ley toda forma de discriminación y obliga al Estado a proteger a los individuos no sólo contra toda discriminación que infrinja la Declaración, sino también contra toda provocación a tal discriminación.

No menos importante es el artículo 8, ya que reconoce el derecho de toda persona a recurrir ante los tribunales contra la violación de los derechos humanos por la administración de su país o por particulares, y autoriza a los tribunales a poner remedio a tales violaciones. El artículo dice:

“Artículo 8”

“Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley.”

Es indudable que el reconocimiento de los derechos políticos por la Constitución o por otras leyes y la existencia de tribunales independientes e imparciales — tal como los menciona el artículo 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos — que conozcan de las violaciones a tales derechos y las corrijan, constituye una garantía fundamental de su efectivo ejercicio.

Finalmente, ha de mencionarse también el artículo 28, en el que se enuncian las condiciones que, en fin de cuentas, son necesarias para la realización de todos los derechos humanos. Dicho artículo proclama que:

“Artículo 28”

“Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos.”

Este artículo refleja la opinión de que no basta el logro de una igualdad formal, y que el objetivo final ha de ser una justicia social real y un orden social verdaderamente satisfactorio. Reconoce que el establecimiento de un orden justo social e internacional constituye condición previa indispensable para el goce de los derechos humanos. Al igual que el Artículo 55 de la Carta, confirma la íntima vinculación entre el mantenimiento de la paz y la seguridad, la existencia de progreso y de desarrollo económico y social, y el pleno goce de los derechos humanos y libertades fundamentales, y, por consiguiente, la responsabilidad de la comunidad internacional de participar eficazmente en el logro de esos objetivos.

EJERCICIO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS Y LIMITACIONES POSIBLES

Ha de tenerse en cuenta que el artículo 2 no entraña que no pueda imponerse restricciones de ninguna clase al ejercicio de los derechos humanos. El artículo 29 las restringe solamente “a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática”. Añade seguidamente que “estos derechos y libertades no podrán, en ningún caso, ser ejercidos en oposición a los propósitos y principios de las Naciones Unidas”.

Es difícil precisar el significado del artículo 29 cuando se lee conjuntamente con el artículo 21 ya que, cuando se trata de los derechos políticos, la cláusula “las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática” puede interpretarse de muchas maneras. Baste decir que los poderes públicos tienden a interpretarla a veces de la manera más amplia posible, especialmente cuando intentan justificar medidas de carácter discriminatorio que restringen el goce de los derechos políticos.

Sin embargo, en el artículo 8 de la Declaración se prevé una garantía complementaria de carácter esencial contra las medidas arbitrarias de los poderes públicos, y los límites que éstos no pueden rebasar se establecen en el artículo 30, que dispone:

“Artículo 30

“Nada en la presente Declaración podrá interpretarse en el sentido de que confiere derecho alguno al Estado, a un grupo o a una persona, para emprender y desarrollar actividades o realizar actos tendientes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamados en esta Declaración.”

Esta disposición, cuya finalidad principal es evidentemente garantizar una mayor libertad en el goce de los derechos humanos, impide que no solamente el Estado sino también cualquier individuo o grupo de individuos, inclusive las autoridades, puedan acometer actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de esos derechos.

Finalmente, ha de tenerse asimismo presente que la Tercera Comisión de la Asamblea General, al aprobar el artículo 1 del proyecto de pactos de derechos civiles y políticos declaró que:

“Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.”

La discriminación en el goce de los derechos políticos tiene su origen en la ley o en la práctica y tanto en un caso como en otro puede manifestarse de manera directa o indirecta. Hoy en día, en casi todos los países, tal discriminación es contraria a la ley. Son muy pocos y excepcionales los casos en que las prácticas discriminatorias se hallan sancionadas en las leyes.

La forma más grave de discriminación en esta esfera es la que se produce cuando se niega a un elemento de la población, por la ley o por una interpretación de ella, algunos o todos los derechos proclamados en el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, o cuando se le permite ejercer esos derechos solamente en condiciones desventajosas en relación con las que se aplican al resto de la población, y ello únicamente por razón de su raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, nacimiento u otra condición, o la condición del país o territorio en que reside. La denegación de tales derechos puede ser de carácter directo, dirigida a un grupo determinado, o puede ser indirecta, y encubrirse en estipulaciones aparentemente generales, pero dirigidas de hecho contra un grupo particular.

Por otra parte, el hecho de que la ley prohíba la discriminación en materia de derechos políticos o prescriba en términos generales la igualdad de trato, puede ser un paso en la dirección acertada, pero no resuelve por sí solo el problema. Las disposiciones que complementan esas normas generales o que permiten la exclusión o suspensión de los derechos políticos (leyes electorales, reglamentos y disposiciones análogas) pueden permitir e incluso fomentar prácticas discriminatorias. Además, aun cuando los poderes públicos propiamente dichos no se inmiscuyan en el goce de los derechos políticos, hay la posibilidad de que no adopten una actitud lo suficientemente enérgica para prevenir la injerencia de personas o grupos particulares.

La discriminación de hecho en el ejercicio de los derechos políticos se produce cuando se niega a los miembros de un grupo determinado mediante actos ajenos a la ley o incluso contrarios a ella — la oportunidad de gozar, en todo o en parte, de los derechos enunciados en el artículo 21 o cuando sólo se les permite ejercer esos derechos en condiciones desventajosas en relación con las que se aplican al resto de la población, y ello por razón únicamente de las características colectivas, reales o supuestas, del grupo. Los referidos actos son muy diversos y pueden ser de carácter directo o indirecto. Entre los medios directos de limitar o negar el ejercicio de los derechos políticos se encuentra la exclusión de los miembros calificados del grupo de las listas de electores, su no admisión en los locales donde se celebran las elecciones, la negativa a entregarles o a aceptarles las papeletas de votación, o a considerar válidas las depositadas por ellos, y la negativa a contar sus votos. Entre los

medios indirectos figura el hecho de que las autoridades — en general haciendo uso de las atribuciones o facultades discrecionales que les concede la ley, pero a veces sin hallarse autorizadas para ello — exijan ciertas pruebas de alfabetismo, posesión de bienes, pagos de impuesto u otras condiciones que para los miembros de un grupo determinado, cuya exclusión se persigue, han de resultar manifiestamente más difíciles de satisfacer que para el resto de la población. Otras veces las autoridades se hacen cómplices de la mala interpretación o deformación incluso de la voluntad popular mediante una dirección negligente o parcial de las elecciones o al dejar de aplicar las leyes que castigan las infracciones contra la pureza del sufragio, es decir, actos tales como sobornos, cohechos, intimidaciones o fraudes (votación por un elector más de una vez o haciéndose pasar por otra persona). En tales casos, las elecciones pierden a menudo gran parte de su sentido por no constituir una expresión auténtica de la voluntad popular.

La discriminación de carácter indirecto se produce también cuando se niega o se limita a los miembros de un grupo dado la posibilidad de ejercer otros derechos que son esenciales para el ejercicio de los derechos políticos, tales como el derecho a la libertad de opinión y de expresión o el derecho a la libertad de reunión o de asociación pacíficas, y ello por razón únicamente de las características colectivas, reales o supuestas, del grupo.

La forma más extrema de discriminación en esta esfera es, por supuesto, la que se dirige, no ya contra uno o varios grupos particulares determinados, sino contra todos o casi todos los grupos que constituyen la población de un país o territorio, y que puede equivaler a una denegación completa de los derechos políticos de toda la población — con excepción del grupo gobernante. Esta situación puede estar sancionada por la ley — como sucede cuando todo el poder político se halla legalmente en manos de un solo individuo o grupo gobernante, sin haber sido consultada la voluntad del pueblo — o ser simplemente de hecho, como cuando la voluntad popular no puede manifestarse libremente por haber fraude, coacción, intimidación, soborno, cohecho, o cualquier otro hecho que impida que la elección sea auténtica.

Al paso que la discriminación legal sólo puede producirse, necesariamente, por actos de los poderes públicos, la discriminación de hecho puede ser también consecuencia de actos de particulares o de grupos. A este respecto cabe señalar de nuevo los artículos 7 y 30 de la Declaración, que disponen respectivamente que “Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación” y que “Nada en la presente Declaración podrá interpretarse en el sentido de que confiere derecho alguno al Estado, a un grupo o a una persona, para emprender y desarrollar actividades o realizar actos tendientes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamados en esta Declaración”.

SIGNIFICADO DEL DERECHO DE TODA PERSONA A PARTICIPAR EN EL GOBIERNO DE SU PAÍS

El párrafo 1 del artículo 21 indica que el derecho de toda persona a participar en el gobierno de su país puede ejercerse “directamente o por medio de representantes libremente escogidos”. El párrafo 3 dispone que la voluntad del pueblo, que ha de ser la base de la autoridad del poder público, “se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto”.

El párrafo 2 del artículo 21 no prescribe cómo ha de ejercerse el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas. Sin embargo, la expresión “acceso a las funciones públicas” se refiere evidentemente a la elección, el nombramiento o la designación para cargos públicos o para el ejercicio de funciones públicas.

La cláusula “directamente o por medio de representantes libremente escogidos” acaso exige cierta aclaración. En otra época, todos los miembros de una unidad política podían ser convocados a asamblea para promulgar leyes, decidir medidas de recaudación o desembolso de fondos o elegir a los funcionarios públicos. Esa participación directa en el gobierno resulta casi imposible en la actualidad debido a que las unidades políticas modernas suelen componerse de millones de personas cuya reunión en un solo lugar es irrealizable. Además, los problemas de gobierno son infinitamente más complicados ahora que en ninguna otra época, y su solución requiere preparación especial, conocimientos técnicos y aptitudes que no poseen todos los individuos. A las masas populares, sin embargo, les es posible expresar su voluntad colectiva pronunciándose por medio del sufragio sobre las principales cuestiones políticas, aprobando o rechazando los textos que le son presentados o eligiendo representantes que son responsables ante ella.

Algunas formas de participación directa y organizada en el gobierno subsisten en nuestros días. Como ejemplo pueden citarse algunos de los pequeños cantones de Suiza que continúan centrando la autoridad política en sus *Landsgemeinde* medioevales, asambleas anuales de todos los ciudadanos¹. Además, en muchos países hay instituciones tales como la iniciativa popular, el referéndum y la revocación popular de los cargos electivos (*recall*). Hay también métodos indirectos por los cuales la población participa en el proceso de gobierno, tales como la expresión de su opinión mediante mítines o peticiones colectivas, o haciendo uso de los diversos medios de información para las masas. Sin duda, estas manifestaciones de opinión han de ser tenidas en cuenta por los poderes

¹ Véase Shotwell, Gooch, Zurcher, Loewenstein y Florinsky, *Government of Continental Europe*, Nueva York: Macmillan and Co., rev. ed., 1952, pág. 355.

públicos y no solamente no cabe hacer ninguna objeción a las mismas sino que se estiman necesarias. La importancia del derecho a la libertad de reunión y de asociación así como la del derecho a la libertad de opinión y de expresión se pondrá de relieve más adelante.

Al propio tiempo, ha de tenerse presente que tanto las formas directas como las indirectas de participación popular en el gobierno pueden ser explotadas por demagogos o individuos sin escrúpulos, que tratan de ocupar u ocupan ya cargos públicos. Los mítines o peticiones colectivas, por ejemplo, pueden ser de inspiración oficial y carecer de toda espontaneidad. Invocando sentimientos perfectamente legítimos e incluso nobles, como el patriotismo, tales manifestaciones pueden utilizarse para engañar a la población y como pretexto para el establecimiento o mantenimiento de un régimen que no sea verdaderamente representativo de la voluntad popular. Análogamente, los medios de comunicación para las masas, monopolizados o controlados de otra forma por un gobierno, un gobernante o grupo gobernante, o poderosos intereses privados, pueden utilizarse para interpretar erróneamente o incluso falsificar o tergiversar la voluntad popular. Los grupos organizados para influir o ejercer presión en los poderes públicos — por ejemplo los llamados *lobbies* — si bien en algunas circunstancias ejercen una función importante al mantener a las autoridades en contacto con la opinión pública, pueden a veces actuar en detrimento del interés público ejerciendo una influencia indebida en las autoridades o en los organismos legislativos u oficiales.

La participación de los individuos en el gobierno de su país por medio de representantes libremente elegidos se considera en la actualidad casi universalmente como la regla normal. En verdad, los electores tienden cada vez más a poner en manos de dichos representantes un mayor número de decisiones de política general. Tal sistema se ajusta a lo dispuesto en el artículo 21, siempre que los representantes ejerzan un poder real dentro del Estado. Sin embargo en algunos países el poder efectivo se halla en manos de un individuo o de un grupo no escogido por el pueblo, y los representantes elegidos solamente pueden tratar asuntos de relativamente poca importancia, dar consejos o hacer propuestas que pueden ser ignorados, o adoptar una legislación que puede ser ignorada o vetada. Cuando el poder efectivo se ejerce, sin controles, por un gobernante arbitrario, un poder ejecutivo fuerte, una burocracia, una oligarquía, o cualquier clase, grupo, partido u organización privilegiados, la mayoría de la población no puede gozar de sus derechos políticos. Ello es aún más cierto cuando no hay ninguna asamblea representativa, o no existe ningún procedimiento mediante el cual los que ejercen el poder pueden ser sustituidos o reemplazados. Al mismo tiempo ha de tenerse presente que la constitución de órganos representativos — incluso cuando tales órganos tienen tan sólo facultades deliberativas o consultivas o cuando está limitada su competencia a asuntos regionales o locales — puede constituir un primer paso muy

importante hacia el establecimiento de un sistema de gobierno verdaderamente representativo en un país o territorio donde no han existido anteriormente tales órganos. También es cierto que en algunos casos la concentración del poder político en manos de un poder ejecutivo fuerte tiene tan solo un carácter provisional o transitorio.

El artículo 21 no señala si las elecciones para las funciones públicas han de hacerse mediante sufragio directo — en el que el elector deposita su papeleta directamente en favor de un candidato determinado o de una lista particular de candidatos — o por sufragio indirecto — en el que el elector elige unos compromisarios, miembros de un órgano que se encarga a su vez de elegir a un candidato determinado o a una lista particular de candidatos. Aunque cada uno de estos sistemas afirma tener peculiares ventajas, cabe señalar que ciertos peligros que se hallan siempre presentes en toda elección pueden agudizarse un tanto en los casos de elección “indirecta”. Es posible, por ejemplo, que las opiniones de los candidatos seleccionados indirectamente no coincidan con las de la mayoría del cuerpo electoral.

Acaso convenga aclarar también la cláusula “elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente”. La condición de que las elecciones deben ser periódicas se aplica principalmente a las destinadas a seleccionar mediante el sufragio a quienes han de desempeñar funciones públicas. Se considera generalmente que esta condición constituye una garantía esencial contra el riesgo de que se perpetúen en el cargo individuos que hayan perdido la confianza del cuerpo electoral. Normalmente las elecciones habrán de celebrarse a intervalos razonables y con la frecuencia suficiente para permitir que la población de un país o de una división política o administrativa del mismo participe efectivamente en el gobierno ejerciendo el control de sus representantes, pero no tan a menudo que ello vaya en detrimento de la eficacia de esos representantes o del gobierno. Las elecciones fijadas como consecuencia de la disolución de un órgano electivo o de la destitución del titular de un cargo electivo antes de que expire su mandato legal (*recall*), aunque no se celebren “periódicamente”, estarán en armonía, no obstante, con la finalidad básica del referido principio.

La condición de que las elecciones han de ser “auténticas” se aplica no solamente a aquellas en que escogen personas que han de desempeñar funciones públicas, sino también a las consultas públicas sobre cualquier asunto importante, por ejemplo, el futuro de un país o territorio (plebiscito) la votación para confirmar o rechazar una medida adoptada o examinada por un órgano legislativo (referéndum), la votación para confirmar o separar al titular de un cargo electivo antes de que expire su mandato legal (*recall*), o la votación para aprobar o rechazar una medida propuesta por electores calificados (iniciativa). Se consideran auténticas aquellas elecciones que reflejan veraz y exactamente la voluntad popular.

Para lograr este resultado, el procedimiento de la votación ha de ser honesto y de naturalza no fraudulenta. No se puede hablar de elecciones “auténticas” cuando los electores son coaccionados, amenazados con represalias o sobornados, o cuando hay compra de votos. Tampoco puede hablarse de elecciones “auténticas” cuando las autoridades cometen o toleran maniobras fraudulentas — por ejemplo cuando se falsean las listas electorales, cuando se permite que una persona vote varias veces o se haga pasar por otra, cuando se tienen en cuenta en el escrutinio los votos falsos o se dejan de anotar los válidos, etc.

Estrechamente relacionada con la idea de que las elecciones han de ser « auténticas » figura la cláusula según la cual « habrán de celebrarse... por voto secreto y otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto ». El secreto del voto — que supone el uso de una papeleta que no identifique al elector — se considera primordialmente como una garantía esencial contra la coacción y contra la intimidación. Cabe señalar, no obstante, que el requisito del secreto no se aplica ni a la identificación del elector antes de depositar la papeleta de votación, ni al escrutinio de los votos que han sido depositados; en ambos casos, por el contrario, la publicidad es esencial para que la elección sea “auténtica”.

Se prevé la posibilidad de que “el voto secreto” sea reemplazado por “otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto” a fin de que los analfabetos y otras personas incapacitadas tengan la posibilidad de participar en las elecciones; lo esencial en ambos casos es que quede garantizada la libertad del elector. Sin embargo, la Comisión de Derechos Humanos, al preparar el proyecto de pacto de derechos civiles y políticos en su décima sesión, celebrada en 1954, no retuvo el concepto de “otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto”. Desde que se aprobó la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948, se han inventado nuevos procedimientos que permiten votar en secreto incluso a los analfabetos e incapacitados.

En algunos de los países que recientemente han obtenido el gobierno propio, se discute a veces que sea prudente celebrar las elecciones mediante votación en secreto. Se argumenta a menudo en tales naciones que las elecciones constituyen tan solo un medio para un fin, que es la representación auténtica, y que por tanto la selección de aquellos individuos cuyas opiniones gozan de respeto y aprobación en las zonas por ellos representadas ha de preferirse a un sistema en que podrían ser escogidos individuos sin experiencia. Además, se sostiene incluso que sería absurdo y moralmente indefendible pedir a una persona primitiva o ignorante que votase sobre una cuestión acerca de la cual no sabe nada. Si bien la representación mediante elecciones libres y democráticas sigue siendo el objetivo final en tales países, el sentir general de la población es que necesitan pasar primero por una fase transitoria antes de alcanzar ese ideal.

El artículo 21 prescribe asimismo que las elecciones deben celebrarse por “sufragio universal e igual”. El empleo de la expresión “sufragio universal” afirma una vez más el principio de que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, así como la idea de que esa participación debe garantizarse de la manera más amplia posible, es decir, en todas las elecciones de interés general, ya sean de carácter nacional, estatal, distrital, municipal o en cualquier otro plano. No obstante, las expresiones “sufragio universal” y “toda persona” no pueden tomarse literalmente en este contexto, ya que en casi todas partes se exigen ciertos requisitos básicos para el ejercicio de los derechos políticos que no se consideran de carácter discriminatorio. Entre ellos figuran la nacionalidad y la salud mental. Es más, sólo las personas que han alcanzado determinada edad, que suele fijar la ley, pueden ejercer esos derechos políticos.

A veces se exigen otros requisitos para el ejercicio de los derechos políticos, por ejemplo la aptitud para leer y escribir, el pago de ciertos impuestos o la posesión de determinados bienes. La simple existencia de tales requisitos puede considerarse discriminatoria.

Se ha planteado la cuestión de si en algunos de los países que recientemente han adquirido la independencia y donde el grado de instrucción de la población es muy bajo, no sería preferible implantar el sufragio universal e igual solamente por etapas, como parte del establecimiento gradual del sistema democrático más apropiado a las necesidades del país. Los que así opinan alegan que algunos intentos recientes por conceder inmediatamente a determinadas poblaciones todos sus derechos políticos han tenido consecuencias desastrosas y que, en vista de ello, varios Estados han tenido que volver sobre sus pasos en la cuestión de la institución del sufragio universal e igual. Pero el sentir general es que un atraso relativo en parte de un país o de una población nunca puede justificar que se niegue — ni siquiera con carácter temporal — los derechos políticos enunciados en el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

La implantación paulatina del sufragio universal e igual no parece ajustarse al concepto enunciado en la Declaración, ya que en el artículo 21 ni se menciona para nada el gradualismo. La implantación inmediata del sufragio universal e igual, por otra parte, parece hallarse exigida no solamente por el artículo 21 sino también por la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales aprobada por la Asamblea General (resolución 1514 (XV)), en la que se dice, entre otras cosas, que “la falta de preparación en el orden político, económico, social y educativo no deberá servir nunca de pretexto para retrasar la independencia”, y que “en todos los... territorios que no han logrado aún su independencia deberán tomarse inmediatamente medidas para traspasar todos los poderes a los pueblos de esos territorios, sin condiciones

ni reservas, en conformidad con su voluntad y sus deseos libremente expresados, sin distinción de raza, credo ni color, para permitirles gozar de una libertad y una independencia absolutas". La Asamblea General, al exigir la concesión inmediata de la independencia a todos los países y pueblos coloniales — o, en otras palabras, el ejercicio por ellos del derecho a la libre determinación — ha reconocido implícitamente el derecho de todos los nacionales a participar en el ejercicio del derecho a la libre determinación, ya que este principio ha sido proclamado por la comunidad internacional como su meta final para el goce de la libertad individual por todos los seres humanos. Es ilógico suponer que, una vez lograda la independencia, esa misma voluntad popular no tiene que ser respetada.

La expresión "sufragio igual" significa que todos los electores deben participar en todas las elecciones y demás consultas públicas en igualdad de condiciones y que todos los votos deben tener el mismo valor. En términos generales, su connotación puede resumirse en la frase "Un hombre, un voto".

Sin embargo, el "sufragio igual" puede quedar destruido por gran número de actos y procedimientos relacionados con la celebración de las elecciones y demás consultas públicas, tales como la selección de un sistema inadecuado de votación, la demarcación arbitraria de las circunscripciones electorales o el recuento indebido de los votos u otros medios fraudulentos en la tabulación y proclamación de los resultados. La debida organización de todos estos aspectos es esencial, no solamente para evitar la discriminación sino también para garantizar que las elecciones sean "auténticas",

En la mayoría de los países, el sistema electoral tiene por objeto hacer posible la igualdad de representación a base de la población (es decir, hacer que la relación entre el número de representantes y el de habitantes sea aproximadamente la misma en cada circunscripción electoral). Además, en muchos países, el sistema tiene asimismo por objeto lograr que cada división política o administrativa tenga igual representación. Pero incluso el sistema más sencillo de la mayoría, conforme al cual el candidato que recibe el mayor número de sufragios en una circunscripción resulta elegido para representar a toda ella — con lo que de hecho quedan sin valor los votos depositados por la minoría — ha sido atacado por estimarse que origina desigualdades en el sufragio. En vista de ello, en algunos países se utilizan sistemas electorales que procuran garantizar a todo partido político u organización política una representación que guarde proporción con su fuerza numérica. Aunque tales sistemas de "representación proporcional" han servido de base a gobiernos estables y eficaces en determinadas zonas, no han tenido en cambio este efecto apetecido en otras partes del mundo. Varios países han descartado diversos tipos de representación proporcional,

tras ponerlos a prueba y comprobar que fomentaban una tendencia indeseable hacia la multiplicación de organizaciones políticas y que culminaba en una situación en la que ningún partido podía obtener un mandato categórico para hacerse cargo plenamente de la responsabilidad de gobernar.

La simple división de un país en distritos electorales, para cada uno de los cuales se prescribe una representación mínima, puede conducir involuntariamente a que se dé diferente valor al sufragio de los que viven en diferentes distritos. Así en dos distritos, cada uno de los cuales elige el mismo número de representantes, el voto de un agricultor en una zona rural de población dispersa puede de hecho pesar tanto como los votos de 2, 10 o incluso 100 personas que residan en una zona industrial de gran densidad demográfica. Estas diferencias en el valor de los votos individuales pueden incluso considerarse convenientes en determinados casos como por ejemplo, cuando tienen por objeto proveer representación no solamente a la población de una zona, sino también a sus diversas divisiones políticas.

Las circunstancias peculiares de cada caso — por ejemplo la estructura federal de determinados Estados exige una representación igual de cada unidad política componente, independientemente de su extensión o población, en una de las cámaras legisladoras — han de tomarse en consideración para determinar si existe o no discriminación. Tales circunstancias deben también tenerse presentes cuando se juzgan medidas extraordinarias encaminadas a garantizar una representación equitativa de un elemento particular de la población que durante tanto tiempo ha sido explotado, se ha encontrado sometido a una condición inferior, o ha sido entorpecido deliberadamente en su desarrollo político, que se hace preciso un trato preferencial a fin de ponerlo en igualdad de condiciones con el resto de la población. En tales casos es importante que las medidas especiales de referencia sean de carácter temporal y que cesen tan pronto como dejen de ser necesarias; en otro caso constituirán preferencias discriminatorias.

Afortunadamente, no son muy comunes hoy en día, y están en vías de desaparición, las leyes y prácticas que directamente atribuyen un peso desigual a los votos de los diferentes elementos de la población de un país o territorio. Queda en pie, sin embargo, la cuestión de la organización deliberada de sistemas electorales que de hecho reducen la representación de un elemento determinado de la población de un país o territorio por debajo de la proporción que normalmente le correspondería, así como la manipulación artificiosa de procedimientos o demarcaciones electorales con miras a favorecer a un candidato, una política o un sector electoral determinados sobre los demás. Tales prácticas, evidentemente contrarias al principio del sufragio igual, son indiscutiblemente discriminatorias en sus efectos.

SIGNIFICADO DEL DERECHO DE TODA PERSONA A TENER ACCESO, EN CONDICIONES DE IGUALDAD, A LAS FUNCIONES PÚBLICAS

El derecho de toda persona a tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país entraña el acceso a los cargos públicos electivos así como a los que se cubren por nombramiento. Aunque claramente se trata de un derecho político, a menudo se relaciona íntimamente con el derecho al trabajo, enunciado en el artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, ya que las funciones públicas constituyen lo que cabe llamar en términos generales el “empleo público”.

Desde el punto de vista de la igualdad de acceso a los cargos públicos electivos, surge la discriminación cuando a un individuo, por los demás calificado, se le niega el derecho a presentarse a las elecciones para un cargo público o para un órgano elegido por el público, únicamente por razón de su raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición, o la condición del país o territorio de cuya jurisdicción dependen. En este contexto, la expresión “por lo calificado” supone que el individuo de que se trata es nacional del país, reside en el mismo y en la unidad política en que aspira a ser elegido, y reúne todas las condiciones establecidas por la ley en cuanto a la edad y demás requisitos inherentes al cargo.

El principio de la no discriminación exige que el grueso de los que se hayan empleados en funciones públicas sean escogidos imparcialmente y sin tener en cuenta sus opiniones políticas. Los cargos públicos en muchos países se dividen en dos amplias categorías: aquellos que suponen la participación en decisiones de cuestiones de política básica, y todos los demás. Por lo general, no se considera discriminatorio el hecho de que se cubran los puestos de alta política con individuos que compartan las opiniones políticas de quienes se hallan en el poder. A veces algunos de estos puestos se reservan para la oposición o para alguna minoría. El problema que se plantea emana de la falta de criterios objetivos y generalmente reconocidos para determinar qué cargos son de alta política. Hay, sin embargo, abusos característicos que en muchos casos equivalen a discriminación. Cabe citar al respecto los procedimientos mediante los cuales quedan excluidos individuos de cargos que no son de alta política en la administración pública por diferir sus opiniones de las del grupo gobernante.

Los criterios principales para el ingreso en la administración pública deben ser las aptitudes del individuo, su experiencia, su competencia y su demostrada capacidad para desempeñar el cargo o las funciones de que se trate. Por supuesto, el aspirante debe estar dispuesto a hacer todo lo posible en bien del Estado y no debe participar en actividades que sean atentatorias a su seguridad.

Aparte de estas consideraciones, sin embargo, ninguna ley ni práctica puede impedir que un individuo, por lo demás calificado, sea designado para un puesto público en su país solamente por razón de su raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquiera otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición o la condición del territorio de cuya jurisdicción dependa.

La discriminación se produce cuando a un individuo, por lo demás calificado, se le niega el derecho a desempeñar un cargo público en su país, o en cualquier división política del mismo en la que reside, únicamente por razón de las características colectivas, reales o supuestas, del grupo a que pertenece. A este respecto debe tenerse presente que las funciones públicas incluyen no solamente los cargos públicos y los organismos públicamente elegidos, sino también los puestos en la administración pública que son de designación o nombramiento en los órganos legislativos, ejecutivos y judiciales, en el servicio civil y en el militar, en el servicio exterior y en el cuerpo diplomático, e inclusive los cargos que son primordialmente de carácter político. También incluyen diversos deberes públicos, como el servicio militar o la intervención en jurados. En este amplio contexto, la no discriminación no sólo significa que toda persona deba tener acceso a todas esas formas de funciones públicas, sino además que todas deben poder hacerlo en condiciones de igualdad en lo que se refiere a los títulos, exenciones, sueldos y otros emolumentos, pensiones de jubilación y de vejez, oportunidades de ascenso, etc. Debe tenerse por lo demás presente que la naturaleza y las condiciones de las tareas que han de realizarse pueden influir en medida importante en la selección de los individuos que han de desempeñar un cargo determinado.

Ocasionalmente se adoptan medidas especiales de protección para garantizar la debida representación en las funciones públicas de un país de un elemento de la población que ha sido durante tan largo tiempo objeto de trato desfavorable que se hace necesario un trato preferencial para ponerlo en igualdad de condiciones con el resto de la población. Este problema es análogo al que se ha considerado anteriormente en relación con la cuestión de la debida representación de los diversos grupos y debe resolverse con el mismo ánimo.

En muchos países se han instituido procedimientos que permiten recurrir contra los actos que infringen el derecho a acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas. Cuando se trata del acceso a un cargo público electivo, la persona que se cree objeto de discriminación desfavorable en cualquier fase de una elección puede impugnar los resultados de ésta ante una autoridad independiente e imparcial, por ejemplo una junta electoral, y en última instancia ante los tribunales judiciales. Cuando se trata del acceso a un cargo público que se cubre por nombramiento, la

persona que se cree víctima de discriminación puede recurrir en primer lugar ante una junta de la administración pública u otro órgano administrativo que hace el nombramiento y, también en última instancia, ante los tribunales judiciales. Como se ha visto anteriormente, el derecho a tal recurso se proclama en el artículo 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

CAPÍTULO II

IMPORTANCIA QUE PARA EL PLENO DISFRUTE DE LOS DERECHOS POLITICOS TIENEN LOS DEMAS DERECHOS

INTRODUCCIÓN

El reconocimiento formal de los derechos políticos no basta para asegurar su pleno disfrute. Para lograr esto, como ya se ha dicho, es preciso que se reconozcan y ejerciten asimismo otros derechos que están relacionados con aquéllos, y que se brinden oportunidades adecuadas para el goce de todos los derechos humanos.

Entre los derechos afines, sin los cuales carecen virtualmente de sentido los derechos políticos enunciados en el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, se encuentran el derecho a una nacionalidad, el derecho a la libertad de opinión y de expresión, y el derecho a la libertad de reunión y asociación pacíficas — denominados a veces derechos políticos —, así como el derecho al trabajo, el derecho a la educación y el derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten — que suelen considerarse como derechos económico sociales y culturales. Casi todos los demás derechos humanos pueden añadirse a la lista — por ejemplo, el derecho a la vida y el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica son indudablemente pertinentes.

Existe una relación estrechísima entre estas dos categorías de derechos, hecho sobre el que nunca se insistirá demasiado en un estudio de esta índole. El ejercicio de los derechos políticos es uno de los medios más eficaces de proteger en forma efectiva los derechos económicos, sociales y culturales. Y a la inversa, el pleno reconocimiento y disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, constituye uno de los mejores medios de proteger eficazmente los derechos políticos.

El ejercicio de los derechos políticos es, en efecto, un factor indispensable para el establecimiento progresivo de condiciones que permitan disfrutar plenamente de los derechos económicos, sociales y culturales. Además, la noción de los derechos económicos, sociales y culturales es un concepto esencialmente dinámico; su

ámbito y su significado están en continua evolución, y sólo en una atmósfera de libertad política se puede conseguir que se desarrollen de forma constante y progresiva.

Sin derechos políticos no habría ninguna seguridad de que las personas pudieran vivir en el ambiente de libertad, legalidad y justicia en que es posible disfrutar los derechos económicos, sociales y culturales. Pero, de la misma manera los derechos políticos pueden carecer de significado si no se garantiza el respeto de los derechos económicos, sociales y culturales. Los dos grupos de derechos están tan íntimamente relacionados que la privación de los unos hace el disfrute de los otros incompleto, si no imposible.

A veces se hace hincapié en el ejercicio de los derechos políticos, mientras que en otros casos se insiste en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales. El problema no es tanto llegar a un equilibrio entre esos dos criterios, como encontrar una fórmula que permita, en un país determinado, el pleno y libre desarrollo de la personalidad humana, tanto desde el punto de vista material como desde el espiritual.

EL DERECHO A UNA NACIONALIDAD

El artículo 15 de la Declaración Universal de Derechos Humanos dice así:

“Artículo 15

“1) Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.

“2) A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad.”

El derecho a una nacionalidad es de particular importancia porque normalmente sólo los ciudadanos de un país disfrutaban de derechos políticos. Una cuestión importante que la Asamblea General tuvo en cuenta al preparar el artículo 15 es la necesidad de evitar que se vuelvan a producir los acontecimientos ocurridos antes de la segunda guerra mundial, y durante la misma, cuando en virtud de medidas gubernamentales arbitrarias se despojó de su nacionalidad — y por consiguiente de todos sus derechos políticos — a millares de personas ².

La tendencia moderna es que los Estados otorguen la ciuda-

² Las llamadas leyes de Nuremberg del 15 de septiembre de 1935, por ejemplo, colocaron a todos los judíos alemanes en la categoría de “súbditos” (*Staatsangehörige*), en cuanto distinta de la categoría de “ciudadanos” (*Reichsbürger*), privándolos de este modo de todos los derechos políticos. Posteriormente, en países ocupados por los nazis entre 1939 y 1944-45, muchos nacionales fueron privados de la ciudadanía por sus opiniones políticas o como resultado de medidas discriminatorias dirigidas contra organizaciones masónicas o contra los judíos y muchas personas que habían adquirido la ciudadanía por naturalización fueron privadas de ella.

danía a todos sus nacionales, incluyendo los que pueden haber tenido alguna vez sólo una condición jurídica subordinada. Sin embargo, en algunos países se niega o difiere todavía la concesión de la ciudadanía a ciertos elementos de la población. Además, a veces se usa la revocación de la nacionalidad o de la ciudadanía como amenaza o como sanción.

Por fortuna, tales casos son excepcionales hoy día. En general se reconoce que todo nacional de un país tiene derecho dentro de ese país a todos los derechos políticos sin ninguna distinción y que a nadie debe negarse o retirarse la nacionalidad como medida para privarle de derechos políticos.

Es lamentable que siga existiendo una situación jurídica *de facto* que podría llamarse “ciudadanía de segunda clase”, contraria a estos principios, mucho después de establecida la igualdad ante la ley. Esta situación se produce sobre todo en los casos en que no se han concedido hasta hace poco derechos políticos a pueblos que anteriormente tenían una condición subordinada o “protegida” y en los que ni las autoridades ni el público en general han aceptado todavía por completo las consecuencias de la igualdad de ciudadanía para todas las personas sin distinción. A veces la “ciudadanía de segunda clase” es únicamente un problema residual, como sucede cuando se reconocen súbitamente los derechos políticos de toda la población de un país o territorio y las autoridades no pueden preparar a todos los elementos de la población para el disfrute inmediato de estos derechos; en otros casos el problema es duradero y responde a una actitud generalizada y persistente del público, que no quiere o no puede renunciar a prácticas arraigadas que se basan en teorías de desigualdad. En ambos casos, la “ciudadanía de segunda clase” es discriminatoria y debe ser eliminada.

EL DERECHO A LA LIBERTAD DE OPINIÓN Y DE EXPRESIÓN

El artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos dice lo siguiente:

“Artículo 19

“Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.”

La libertad de opinión es, desde luego, una cuestión puramente privada, que pertenece al dominio del espíritu, y generalmente se admite que ninguna ley puede regular las opiniones políticas, o de otro tipo, del individuo, y que ningún Estado debe tratar de dictar las opiniones que los particulares deben o no deben profesar. En cambio, la libertad de expresión es de carácter público, se refiere

a las relaciones humanas y está, por lo tanto, sujeta a restricciones legales y morales.

El texto del artículo 19, aprobado por la Asamblea General, refleja el hecho de que la mayoría de los gobiernos se creen obligados a garantizar, a todos los que residen legalmente en sus respectivos países y territorios la libertad de investigar y recibir informaciones y opiniones, y la de difundirlas, sin limitación de fronteras, y sin injerencias del gobierno, y también su creencia de que ningún Estado debe regular o limitar el uso de ningún medio de comunicación de forma tal que se haga objeto de discriminación a los residentes legales, por razones políticas o de otra índole. Además, es cosa admitida que las leyes pueden limitar el derecho a la libertad de opinión y de expresión en el caso de manifestaciones que, entre otras cosas, inciten a cambiar por la fuerza el sistema de gobierno.

Cabe señalar que el texto del artículo 19 del proyecto de Pacto de Derechos Civiles y Políticos, aprobado por la Tercera Comisión de la Asamblea General el 19 de octubre de 1961, contiene la siguiente disposición:

“El ejercicio del derecho previsto en el párrafo precedente [el derecho a la libertad de expresión] entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias: 1) para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o 2) para la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.”

Los principios del artículo 19 de la Declaración ya habían sido enunciados con algún detalle en textos aprobados por la Tercera Comisión en 1959 y 1960, para incluirlos en el propuesto proyecto de convención sobre libertad de información³. En ese

³ En el preámbulo del proyecto de convención se reconoce que “el libre intercambio de informaciones exactas, objetivas y completas y de opiniones, tanto en la esfera nacional como en la internacional, es esencial para la causa de la democracia y de la paz y para el progreso político, social, cultural y económico” y que “para el logro de esas finalidades, los medios de información han de estar libres de presión o imposición, pero que esos medios, por la influencia que ejercen en la opinión pública asumen con respecto a los pueblos del mundo una gran responsabilidad y tienen el deber de respetar la verdad y de fomentar la comprensión entre las naciones”. El artículo 1 dispone que los Estados Contratantes deben, entre otras cosas, “obligarse a respetar y proteger el derecho de cada persona a tener a su disposición diversas fuentes de información” y “garantizar a sus nacionales y a los nacionales de los demás Estados Contratantes que se encuentran legalmente en su territorio, la libertad de recoger, recibir y comunicar, sin ingerencia gubernamental, salvo lo prescrito en el artículo 2, ni distinción de fronteras, informaciones de opiniones en forma oral, escrita, impresa o ilustrada, o por procedimientos visuales o auditivos debidamente autorizados”. El artículo dispone también que ningún Estado Contratante “reglamentará ni controlará el empleo o la posibilidad de utilización de cualquiera de los medios de comunicación... en forma que suponga discriminación por causas de orden político o por motivos de raza, sexo, idioma o religión contra cualquiera de sus propios nacionales o contra los nacionales de otros Estados Contratantes que se encuentren legalmente en su territorio.”

caso, las limitaciones al ejercicio de la libertad de expresión se reducían “a las restricciones necesarias, definidas claramente por la ley y aplicadas conforme a la ley respecto de: la seguridad nacional y el orden público; la propagación sistemática de noticias falsas perjudiciales para las relaciones amistosas entre las naciones y de expresiones que inciten a la guerra y al odio nacional, racial o religioso; los ataques contra los fundadores de religiones; la incitación a la violencia y al delito; la salud y la moral pública; los derechos, la honra y la reputación de los demás; y la recta administración de la justicia”. Se añadía que tales restricciones “no justificarán la aplicación, por ningún Estado, de la censura previa a noticias, comentarios y opiniones políticas, ni podrán ser invocadas para restringir el derecho de criticar al gobierno”.

A este respecto cabe recordar que la Asamblea General ha invitado repetidamente, en sus resoluciones 290 (IV), 381 (V) y 819 (IX), a todas las naciones:

“A promover, en reconocimiento de la primordial importancia de preservar la dignidad y el valor de la persona humana, plena libertad para la expresión pacífica de la oposición política... y el pleno respeto para todos los demás derechos fundamentales proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos.”

El derecho a la libertad de opinión y expresión, que tiene siempre gran importancia, es aún más significativo durante las campañas electorales, en que es esencial que el futuro votante forme su opinión y la exprese libremente y que los candidatos hagan públicas sus ideas sin miedo a represalias. Como el Consejo Económico y Social ha reconocido en el proyecto de declaración sobre libertad de información, transmitido a la Asamblea General mediante su resolución 756 (XXIX), “los diarios, los periódicos, los libros, la radio, la televisión, el cine y otros medios de información desempeñan un papel importante, pues permiten a los hombres adquirir el conocimiento de los asuntos públicos necesario para cumplir sus deberes cívicos y orientan las actitudes recíprocas de los pueblos y naciones” El Consejo recomendó, por lo tanto, que la Asamblea General incluyera en la declaración propuesta las disposiciones siguientes:

“Artículo 3

“Los medios de información deben estar al servicio del pueblo. Ningún gobierno, órgano o grupo de intereses públicos o privados deberá ejercer sobre los medios destinados a difundir información un control tal que impida la existencia de fuentes diversas de información o prive al individuo del libre acceso a esas fuentes. Deberá estimularse el desarrollo de medios de información nacionales e independientes.

“Artículo 4

“El ejercicio de estos derechos y libertades entraña obligaciones y

deberes especiales. Todo individuo que difunda información deberá tratar de cerciorarse de buena fe de la exactitud de los hechos sobre los que informa y respetar los derechos y la dignidad de las naciones, así como los de los grupos e individuos, sin distinción de raza, nacionalidad o creencia.”

En algunos países la propiedad y control de todos los medios de información son públicos, mientras que en otros poderosos intereses económicos controlan tales medios, intervienen en ellos o ejercen de otro modo una influencia indebida o deciden quiénes han de tener acceso a los mismos. Evidentemente, ninguna de estas dos situaciones está en consonancia con los principios enunciados en el artículo 3 arriba citado. En los casos en que los medios de información están bajo el control privado, los gobiernos consideran necesario a veces aplicar medidas especiales⁴ destinadas a mantener o restablecer el equilibrio, sobre todo durante las campañas electorales, como medio para asegurar la libertad de expresión de las opiniones políticas.

EL DERECHO A LA LIBERTAD DE REUNIÓN Y DE ASOCIACIÓN PACÍFICAS

El artículo 20 de la Declaración Universal de Derechos Humanos dice así:

“Artículo 20

“1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.

“2. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación.”

Como el artículo no especifica el tipo de reunión o asociación a que se refiere, cabe suponer que están incluidas las reuniones convocadas o las organizaciones formadas por razones políticas. Las reuniones y asociaciones “pacíficas” se han definido, en este contexto, como las realizadas “sin alborotos, perturbaciones ni uso de armas”⁵. El párrafo 2 del artículo subrayará la naturaleza

⁴ Por ejemplo, para que los varios candidatos tengan, dentro de lo posible, iguales facilidades en una campaña electoral, en un país la ley dispone que los carteles electorales únicamente pueden fijarse en los tableros especiales facilitados por el gobierno. Cada candidato dispone del mismo espacio para exhibir un número determinado de carteles de un cierto tamaño. La distribución de propaganda electoral por correo está reglamentada también: cada candidato puede enviar a los votantes inscritos únicamente una cierta cantidad de circulares o de propaganda electoral de otro tipo. El costo del envío corre a cargo del Estado y el envío mismo está supervisado por una comisión independiente e imparcial. Cada candidato paga la impresión de sus propios materiales pero estos gastos son reembolsados por el Gobierno si obtiene un porcentaje mínimo determinado de los votos depositados. El incumplimiento de esta reglamentación puede castigarse con multa y si la comisión considera que ese incumplimiento ha afectado los resultados de la votación, se anula la elección.

⁵ *Documentos Oficiales del tercer período de sesiones de la Asamblea General, primera parte, Tercera Comisión, acta resumida de la 131a. sesión.*

voluntaria que las asociaciones deben tener normalmente y prohíbe que se ejerzan presiones sobre los individuos para pertenecer a una asociación, cuyos objetivos pueden ser contrarios a sus opiniones o intereses políticos.

El artículo correspondiente del proyecto de Pacto de Derechos Civiles y Políticos, aprobado por la Tercera Comisión de la Asamblea General el 26 de octubre de 1961, dice lo siguiente:

“Artículo 20

“Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.”

El proyecto de Pacto de Derechos Civiles y Políticos contiene también una disposición relativa a los derechos sindicales. El artículo 21, aprobado por la Tercera Comisión de la Asamblea General el 31 de octubre de 1961, dice lo siguiente:

“Artículo 21

“1. Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses.

“2. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. El presente artículo no impedirá la imposición de restricciones legales al ejercicio de tal derecho cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas y de la policía.

“3. Ninguna disposición de este artículo autoriza a los Estados Partes en el Convenio relativo a la Libertad Sindical y a la Protección del Derecho de Sindicación (1948), a adoptar medidas legislativas que puedan menoscabar las garantías previstas en él o a aplicar la ley de tal manera que pueda menoscabar esas garantías.”

EL DERECHO AL TRABAJO

El artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos dice lo siguiente:

“Artículo 23

“1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.

“2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual...”

Muchos aspectos del derecho al trabajo afectan el disfrute de los derechos políticos proclamados en el artículo 21. Por ejemplo, si un trabajador no tiene libre acceso al mercado de trabajo o libre elección de empleo y se ve obligado a trabajar por las autoridades o éstas le asignan un trabajo, puede resultarle imposible trasladarse a un lugar en que pueda ejercer sus derechos políticos. Es frecuente que los [trabajadores migrantes, estacionales o desempleados no puedan reunir los requisitos de residencia o de otra índole establecidos para el ejercicio de esos derechos. Además, los que tienen el control del empleo están a veces en condiciones de ejercer poderosas presiones sobre los trabajadores y, por lo tanto, de influir en sus votos.

Tanto el derecho al trabajo como el derecho a igual salario por trabajo igual han sido objeto de un estudio a fondo por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Como resultado de un estudio iniciado por la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, la OIT preparó un Convenio relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación (Convenio 111 de la OIT) y una Recomendación sobre la misma cuestión (Recomendación 111 de la OIT). Ha preparado también un Convenio relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor (Convenio 100 de la OIT) y una Recomendación sobre la misma cuestión (Recomendación 90 de la OIT). A petición de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, el Consejo Económico y Social ha instado repetidamente a los gobiernos a que acepten el principio de igual salario por trabajo igual (Resoluciones 385 H (XIII), 504 G (XVI) y 587 C (XX)). Todos estos instrumentos y Recomendaciones están directamente relacionados con el ejercicio de los derechos políticos porque se aplican, entre otras cosas, al empleo en funciones públicas.

El Convenio y la Recomendación relativos a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación prohíben toda distinción en el empleo u ocupación — lo cual parecería incluir todas las formas de “funciones públicas” — por razón de las opiniones políticas. Además el Convenio obliga a todos los miembros a seguir una política de no discriminación en todos los empleos que se hallen bajo su control directo ⁶.

⁶ El artículo 1 del Convenio relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación dice, entre otras cosas:

“1. A los efectos de este Convenio, el término “discriminación” comprende:

“a) Cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social, que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación...”

(Continúa en la pág. 26)

Tanto el Convenio como la Recomendación contienen un texto que impone una limitación a la aplicación del principio de la no discriminación en materia de empleo y ocupación (artículo 4 del Convenio y párrafo 7, título II, de la Recomendación), que dice lo siguiente:

“No se considerarán como discriminatorias las medidas que afecten a una persona sobre la que recaiga sospecha legítima de que se dedica a una actividad perjudicial a la seguridad del Estado, o acerca de la cual se haya establecido que de hecho se dedica a esta actividad, siempre que dicha persona tenga el derecho a recurrir a un tribunal competente conforme a la práctica nacional.”

Esta disposición ha sido criticada basándose en que la mera sospecha de que un individuo se dedica a actividades perjudiciales para la seguridad del Estado no puede justificar el que se le niegue un empleo o una ocupación. Además, en la práctica la aplicación de esta limitación puede fácilmente dar lugar a abusos graves contra individuos que no comparten las opiniones políticas del gobierno o de sus empleadores. Si bien la limitación puede estar justificada en el caso de acceso a cargos de responsabilidad relacionados con las relaciones exteriores o la defensa, nunca puede justificarse como regla general.

El derecho a igual salario por trabajo igual ha sido también objeto de un estudio concienzudo por la Organización Internacional del Trabajo. El Convenio relativo a la igualdad de remuneración de la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor, aprobado el 29 de junio de 1951, contiene la siguiente disposición:

“Artículo 2

“1. Todo miembro deberá, empleando medios adaptados a los métodos vigentes de fijación de tasas de remuneración, promover y, en la medida que sea compatible con dichos métodos, garantizar la aplicación a todos los trabajadores del principio de igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor...”

La Recomendación correspondiente es algo más precisa a este respecto y propone que todos los gobiernos miembros de la OIT

(Continuación de la pág. 25)

“2. Las distinciones, exclusiones o preferencias basadas en las calificaciones exigidas para un empleo determinado no serán consideradas como discriminación.”

En virtud del artículo 3 del Convenio, todo miembro para el cual éste se halle en vigor se obliga, por métodos adaptados a las circunstancias y a las prácticas nacionales, a:

“a) Llevar a cabo dicha política [cuyo fin es fomentar la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación] en lo que concierne a los empleos sometidos al control directo de una autoridad nacional.”

La Recomendación contiene textos análogos. (Secciones I y II (3).)

adopten medidas adecuadas, previa consulta a los representantes de las organizaciones interesadas de trabajadores o, si dichas organizaciones no existen, previa consulta a los trabajadores interesados a fin de:

“a) Garantizar la aplicación del principio de la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor a todas las personas empleadas en los servicios y organismos de la administración pública central;

“b) Promover la aplicación de ese principio a todas las personas empleadas en los servicios y organismos de las administraciones de los Estados unitarios o de las provincias de un Estado federal y en las administraciones locales, cuando la fijación de las tasas de remuneración sea de la competencia de estas diversas autoridades públicas.”

EL DERECHO A FORMAR SINDICATOS Y A SINDICARSE

El párrafo 4 del artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos dice lo siguiente:

“Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.”

Hasta qué punto este derecho — tan estrechamente ligado con el derecho al trabajo — puede ampliarse a las funciones públicas, es un punto muy controvertido. El Convenio relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, aprobado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo en 1948, contiene la siguiente disposición:

“Artículo 9

“1. La legislación nacional deberá determinar hasta qué punto se aplicarán a las fuerzas armadas y a la policía las garantías previstas por el presente Convenio...”

En el párrafo 1 del artículo 5 del Convenio relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva aprobado por la OIT en 1949, aparece una disposición semejante. Sin embargo, ambos instrumentos contienen una cláusula (párrafo 2 del artículo 9 del primer Convenio y párrafo 2 del artículo 5 del segundo) según la cual “...la ratificación de este Convenio por un Miembro no podrá considerarse que menoscaba en modo alguno las leyes, sentencias, costumbres o acuerdos ya existentes, que conceden a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía las garantías prescritas en este Convenio”.

Ya se ha transcrito al tratar del derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas la disposición relativa a los derechos sindicales contenida en el artículo 21 del proyecto de Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

Además, el artículo 8 del proyecto de pacto de derechos económicos, sociales y culturales, que incluye también el derecho a fundar sindicatos y adherirse a ellos y que fue aprobado por la Tercera Comisión en 1957, contiene una disposición semejante a la segunda frase del artículo arriba citado ⁷.

EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

El artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos dice entre otras cosas:

"Artículo 26

"1. Toda persona tiene derecho a la educación...

"2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz..."

Cuando se estaba preparando este artículo se señaló que, puesto que la educación es el primero de los requisitos previos para dar efectividad a los derechos políticos, fomentándola se tiende a acabar con la discriminación respecto de estos derechos. Una cuestión que se planteó en aquel momento es la de si el Estado y la sociedad deben garantizar cierta educación a toda persona, o si la enseñanza secundaria y la enseñanza superior deben seguir siendo accesibles solamente a quienes puedan pagar los estudios. Dada la importancia que para el disfrute de los derechos políticos tiene la educación, aquellos para quienes el reconocer que el Estado tiene la obligación de garantizar a todos los ciudadanos el acceso a la enseñanza secundaria y superior era ir demasiado lejos, sugirieron que ésta fuera de todos modos gratuita.

⁷ En el informe de la Tercera Comisión (A/3525, párr. 71) figura la siguiente explicación de las consideraciones que aconsejaron la aprobación de este texto:

"...Algunos representantes consideraron que no era necesario ni conveniente adoptar una frase en general como "o de la administración del Estado". Sostuvieron que si bien en general se reconocían las restricciones impuestas a las "fuerzas armadas" o la "policía" para el ejercicio de ese derecho, no existía una práctica uniforme, en cuanto a la aplicación de los derechos que figuraban en el artículo a los funcionarios públicos o a los empleados del Estado, que justificara tal restricción. Además, la restricción propuesta podría tener consecuencias perjudiciales para el desarrollo de los derechos sindicales en países donde había un gran número de personas empleadas en empresas del Estado. Por otra parte, se explicó que la enmienda no negaba los derechos de la fuerzas armadas, de la policía o de la administración del Estado, sino que preveía simplemente la posibilidad de restricciones legales."

Indudablemente, las posibilidades que tiene un individuo de participar en el gobierno de su país y de desempeñar funciones públicas son mayores si está bien preparado y menores si es analfabeto. Ciertas calificaciones de educación pueden ser importantes e incluso constituir una condición esencial para muchas funciones públicas, ya se trate de cargos electivos o de puestos cubiertos por nombramiento o designación. Por lo tanto, la educación debe considerarse como uno de los puntos fundamentales en que debe basarse la igualdad de acceso a las funciones públicas.

La discriminación en materia de educación ha sido objeto de un estudio a fondo de las Naciones Unidas y de medidas de la UNESCO. El *Estudio sobre la Discriminación en Materia de Educación*⁸ preparado por el Sr. Charles D. Ammoun, Relator Especial de la Subcomisión, pone de relieve en muchos lugares hasta qué punto el ejercicio del derecho a la educación afecta el disfrute de los derechos políticos y de otra índole. No es necesario, pues, tratar aquí la cuestión con más detalle.

EL DERECHO A TOMAR PARTE LIBREMENTE EN LA VIDA CULTURAL DE LA COMUNIDAD

El artículo 27 de la Declaración Universal de Derechos Humanos dice:

“Artículo 27

“1. Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten...”

Al aprobar este artículo, la Asamblea General expresó la opinión de muchos países, que estimaban que la ciencia no debía ir unida nunca a consideraciones políticas, ya que en tal caso se podrían utilizar los progresos científicos con finalidades que redundaran en perjuicio de los derechos políticos del individuo. Algunos de los países que votaron a favor del texto tuvieron presentes las supuestas teorías científicas de la segunda guerra mundial que consideraban “superiores desde el punto de vista racial” a ciertos grupos de personas y que privaban a otros de sus derechos políticos, como primera medida para eliminarlos totalmente.

Los autores del artículo también tuvieron presente que a veces determinados grupos privilegiados de un país se atribuyen el disfrute de los tesoros culturales y científicos nacionales, con lo que se impide que progrese social, política y culturalmente la gran masa de la población. A la larga este proceder tiene los mismos efectos

⁸ Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta 57. XIV. 3.

que negar el derecho a la educación, ya que la participación en la vida cultural de la comunidad, en un plano de igualdad intelectual, es lo que fomenta el reconocimiento de los derechos políticos así como el desarrollo intelectual del individuo hasta que puede tomar parte de modo efectivo en la vida pública. Además, en muchos casos la asociación con fines culturales constituye un primer paso hacia la asociación política.

CAPÍTULO III

NATURALEZA Y ALCANCE DE LA DISCRIMINACION EN MATERIA DE DERECHOS POLITICOS

INTRODUCCIÓN

La situación ideal, en la que la discriminación ha sido completamente eliminada y en la que toda persona ejerce sus derechos políticos de forma efectiva, no ha sido alcanzada todavía, aunque en algunos países se ha avanzado mucho hacia la consecución de ese objetivo. La discriminación que subsiste adopta muchas formas. En algunos casos, cuando no se celebran elecciones, o cuando se celebran con poca frecuencia o no tienen auténtico carácter de elecciones, equivale a la denegación de derechos políticos a toda la población, salvo la persona o el grupo que ocupan el poder. En otros casos reviste la forma de limitaciones injustas de la universalidad o la igualdad del sufragio basadas en la raza, el color, el sexo, el idioma, el analfabetismo, la religión, las opiniones políticas o de otra índole, la posición económica, el origen nacional o social, el nacimiento u otra condición. En otras ocasiones se imponen restricciones injustificadas al derecho a ocupar cargos públicos y a desempeñar funciones públicas.

SIGNIFICADO DE LA EXPRESIÓN “TODA PERSONA” CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 21

Es indudable que el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, cuando proclama que “Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país”, se refiere solamente a los nacionales del país — no a los extranjeros —, esto es, a todas las personas vinculadas a un Estado determinado por un deber de lealtad; y es indudable también que se refiere a todos los nacionales, sin distinción alguna.

En algunos países se sigue el principio de que los derechos políticos son prerrogativa de todos los nacionales, tanto si lo son de origen como si lo son por naturalización. En otros, en cambio, la ley excluye temporalmente a las personas naturalizadas del disfrute de ciertos derechos políticos, o les limita su ejercicio. Así, a veces las personas naturalizadas tienen que esperar determinado

número de años para tener derecho a votar o a desempeñar cargos públicos. En algunos casos, la ley establece dos tipos de naturalización: el primero permite a las personas naturalizadas ejercer todos los derechos, excepto los políticos, de que disfrutaban los nacionales de origen; el segundo les permite gozar también de derechos políticos. Para justificar tales medidas se aduce que sólo los nacionales de origen tienen derecho a la nacionalidad de un país, y que todo gobierno, lo mismo que puede negarse a conceder la nacionalidad a un extranjero, puede concederle la nacionalidad con algunas restricciones razonables.

Aun cuando las formalidades y los procedimientos necesarios para obtener la nacionalidad por naturalización siempre exigen cierto tiempo, toda demora indebida en la concesión de la nacionalidad a las personas que tienen derecho a ella puede ser discriminatoria. Además, una vez que una persona ha adquirido la nacionalidad por naturalización, debe disfrutar de los mismos derechos políticos que cualquier otro nacional.

En algunos países se puede privar a los ciudadanos de su nacionalidad — y por consiguiente de sus derechos políticos — por razones de carácter político; de hecho, a veces se recurre a la posibilidad de privar de la nacionalidad como amenaza o sanción a las personas que no están de acuerdo con la política del gobierno de su país. Así, en algunos casos se puede privar de su nacionalidad a todo ciudadano declarado culpable de la comisión de delitos o a todo ciudadano que haya huido de su país después de cometer un delito político. En otros casos no se puede privar de su nacionalidad más que a las personas naturalizadas; por ejemplo, cuando tales personas cometen un acto específico de deslealtad o cuando su actitud general indica que sienten más apego por su tierra nativa que por su país de adopción.

Como ya se ha señalado, no suele considerarse como discriminatoria la inhabilitación para el ejercicio de los derechos políticos en el caso de los extranjeros, de los nacionales que no han cumplido todavía la edad determinada por la ley, o de los dementes.

DISTINCIONES FUNDADAS EN LA RAZA O EL COLOR

En algunos países, las personas cuyo origen étnico es, o se considera, diferente al del grupo predominante son relegadas por la ley o por el uso a una condición inferior en la que se les deniega el ejercicio de sus derechos políticos y de otra índole. Tales políticas raciales constituyen una violación patente de la Carta de las Naciones Unidas y de la Declaración Universal de Derechos Humanos y son incompatibles con las obligaciones propias de los Estados Miembros. Dan lugar a roces entre las naciones, y su continuación pone en peligro la paz y la seguridad internacionales.

Tal vez el caso más odioso de discriminación de este tipo sea la

política de *apartheid*, o separación completa de grupos raciales, que fue adoptada y ha sido mantenida e incluso intensificada a pesar de las repetidas condenaciones de la Asamblea General.

El 5 de diciembre de 1952, la Asamblea General creó la Comisión de las Naciones Unidas encargada de estudiar la situación racial en la Unión Sudafricana, y posteriormente nombró miembros de dicha Comisión al Sr. Henri Laugier, al Sr. Dantes Bellegarde y al autor del presente informe. En sus informes⁹, la Comisión señaló que la doctrina de superioridad racial en que se basa la política de *apartheid*¹⁰ es falsa desde el punto de vista científico, sumamente peligrosa para la paz internacional y para las relaciones internacionales, contraria a la dignidad y al valor de la persona humana, opuesta a las solemnes declaraciones contenidas en el preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas, y contraria al objetivo de cooperación internacional económica y social, enunciado en el Artículo 55 de la Carta.

Derecho de voto

El efecto más grave de *apartheid*, desde el punto de vista de este estudio, es la denegación total del derecho de voto y del derecho de presentarse como candidato en elecciones para cargos públicos a grandes sectores de la población, por el único motivo de su raza o de su color.

Cuando no se deniegan totalmente esos derechos, se preparan listas electorales distintas y se procede a una representación separada, según la raza o el color. A veces se ha dicho que tales medidas fueron tomadas a petición de sectores de la población para los cuales el origen racial era una consideración primordial y no estaban satisfechos con un sistema en el que no se reconocían las diferencias raciales y culturales. Aunque es posible que se utilicen listas

⁹ Naciones Unidas, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, octavo período de sesiones, Suplemento No. 16* (A/2505 y A/2505/Add. 1); *noveno período de sesiones, Suplemento No. 16* (A/2719); *décimo período de sesiones, Suplemento No. 14* (A/2953). Véanse también los informes de la Comisión del Africa Sudoccidental *Documentos Oficiales de la Asamblea General, decimoquinto período de sesiones, Suplemento No. 12* (A/4464); *decimosexto período de sesiones* (A/4926).

¹⁰ En el primer informe de la Comisión se define a *apartheid* como una política basada "en los principios generales de: a) la *diferenciación* correspondiente a diferencias de raza, de color o de civilización; por oposición a *asimilación*; b) del mantenimiento y de la perpetuación de la personalidad colectiva (identidad) de los distintos grupos de color de que se compone la población y del desenvolvimiento separado de tales grupos conforme a su propia naturaleza, a sus tradiciones y a sus facultades; por oposición a *integración*". En su aplicación práctica, esta política comprende la adopción de medidas dirigidas, entre otras cosas, a la separación en lo que se refiere, por ejemplo, a las zonas residenciales, los servicios públicos, los transportes, los espectáculos, etc.; la adopción de medidas relativas a los derechos políticos, como padrones electorales separados, representación separada en el Parlamento y en los consejos provinciales; y, además, una segregación territorial, consistente en reservar territorios relativamente extensos para el uso exclusivo de un grupo de población — éste es el caso de, por ejemplo, los "territorios indígenas".

distintas de forma tal que se garantice a la minoría una representación igual, o incluso proporcionalmente mayor, que la del grupo predominante, en la mayoría de los casos ese sistema ha tenido el efecto opuesto de intensificar y perpetuar la dominación de los elementos que ocupan el poder, principalmente porque los representantes de cada grupo tienden a defender de forma exclusiva los intereses de las personas que han votado por ellos. Así, pues, se ha visto que lo más probable es que el sistema de representación separada haga que los intereses comunales cristalicen y se perpetúen y no que tenga por efecto reducir la discriminación. Con ese sistema, los miembros de las comunidades minoritarias suelen encontrarse en la imposibilidad de desempeñar una función efectiva en la formulación de la política de su gobierno.

La discriminación en materia de derechos políticos adopta una forma un tanto diferente en algunos países y territorios en los que están reconocidas legalmente ciertas distinciones entre los indígenas y los ciudadanos, pero en los que cualquier autóctono puede adquirir todos los derechos de ciudadanía, incluso los derechos políticos, si demuestra que reúne ciertos requisitos. En las regiones en que era así hasta hace poco, uno de los requisitos era que el indígena hablase correctamente la lengua del grupo predominante; otro, que pudiera sostenerse a sí mismo y sostener a los miembros de su familia; un tercero, que su conducta fuera buena, y otro, por último, que hubiera alcanzado el nivel de instrucción y hubiera adquirido los hábitos que son condición necesaria para la aplicación del derecho público y privado a todos los demás ciudadanos. Huelga decir que en la práctica era casi imposible que gran número de indígenas reuniesen esos requisitos y, por ende, tuviesen la oportunidad de ejercer sus derechos políticos.

Aunque recientemente se han tomado medidas en algunos territorios para abolir la distinción legal entre los indígenas y otros nacionales, los que fueron indígenas siguen estando privados, de hecho, de sus derechos políticos, porque la mayoría de ellos no saben leer ni escribir y, por lo tanto, no pueden aprobar los exámenes de lectura y escritura impuestos a los futuros votantes.

En algunos casos, los requisitos para la “asimilación” de los indígenas no son tan rigurosos, y toda persona que haya dejado de ser nómada y haya recibido una instrucción formal puede ser exonerada de las leyes protectoras fundándose en que vive en las mismas condiciones que quienes no son indígenas, y en tal caso puede votar, presentarse como candidato en las elecciones destinadas a proveer cargos públicos, o ser nombrada para cualquier puesto no electivo. Sin embargo, los indígenas, incluyendo a los aborígenes, siguen constituyendo todavía una notable excepción a la regla general de que todos los nacionales de un país determinado deben gozar de los mismos derechos políticos, incluido el derecho de sufragio activo.

La discriminación en materia de derechos políticos reviste otra forma, completamente distinta, en los países en donde está prohibida por el derecho nacional, pero en los que aún no se ha dado pleno cumplimiento a esa legislación.

Por ejemplo, en los países en los que hay una distribución federal de poderes y en los que el ejercicio de los derechos políticos depende en gran parte de las autoridades de las diversas unidades políticas o administrativas, el gobierno central puede ser partidario de eliminar por completo la discriminación con respecto a aquellos derechos mientras que algunas de las unidades componentes se resisten a aplicar dicho principio. Para vencer esa resistencia puede ser preciso un decidido esfuerzo de las diversas ramas del gobierno central, y particularmente del poder judicial. Desde luego, la estructura federal del Estado no justifica en ningún caso que el gobierno central no tome medidas eficaces.

Los gobiernos federales pueden experimentar dificultades al tratar de conseguir, por ejemplo, que los requisitos locales para votar o para desempeñar funciones públicas se apliquen por igual a todas las personas, sea cual fuere su raza o su color, y que no se niegue por tal motivo a ningún sector de la población el derecho de voto. Incluso puede ser necesario crear órganos administrativos especiales para estudiar los sistemas de inscripción y de votación, para vigilar la observancia de los principios constitucionales de la nación y el cumplimiento de las leyes nacionales sobre elecciones, y para incoar procedimientos civiles y criminales siempre que sea preciso a tal fin. En esos países se suele admitir abiertamente que las prácticas discriminatorias subsisten, pero en general se tiende a acabar con ellas.

Acceso a las funciones públicas

La discriminación por motivo de raza o de color, en lo que se refiere al acceso a las funciones públicas, también adopta diversas formas. Cuando la discriminación con respecto al derecho de voto está establecida por la ley, es frecuente que se apliquen al acceso a las funciones públicas unas limitaciones paralelas basadas en el color. Cuando la discriminación con respecto al derecho de sufragio activo existe en contra de la legislación nacional, también es corriente encontrar discriminaciones de hecho en el acceso a las funciones públicas. En realidad, suele haber un círculo vicioso consistente en que la poca fuerza de la minoría en las votaciones hace que la participación de los miembros del grupo en el ejercicio de cargos públicos sea reducida, lo que a su vez da lugar a una apatía política de la minoría.

En algunos países y territorios en los que con respecto al derecho de voto se sigue una política de segregación fundada en la raza o el color, se ha organizado la administración de forma tal que los funcionarios civiles están separados según su raza o su color. En

los territorios en los que están en vigor tales sistemas, suele haber un cuerpo de funcionarios en el que los miembros del grupo predominante, que con frecuencia no son indígenas, pueden ascender hasta los cargos más altos de la administración pública, y un segundo cuerpo de funcionarios en el que los miembros de la minoría, que normalmente son indígenas, sólo pueden ascender hasta una categoría determinada de antemano, sean cuales fueren su formación, su experiencia o sus aptitudes. Esta "localización" de los aspirantes y de los funcionarios de la administración ha provocado en varios casos gran malestar entre el personal indígena. Además, la escasez de empleados indígenas capacitados ha hecho sumamente difícil organizar el gobierno de esos territorios, una vez que han alcanzado la independencia, y ha constituido la causa de muchos problemas planteados a los territorios interesados y a la comunidad internacional.

En otros países en los que se sigue esta política de separación, hay un solo cuerpo de funcionarios en la administración pública, pero dentro de él existen limitaciones basadas en el color, en virtud de las cuales los cargos superiores están reservados a los miembros de un grupo racial, los trabajos semiespecializados son efectuados por los miembros de un segundo grupo, y los trabajos no especializados están a cargo de los miembros de un tercer grupo; conforme a este sistema, incluso en los casos en que los miembros de diversos grupos raciales ocupan puestos idénticos o similares, su remuneración y así como las prestaciones que reciben son diferentes.

En los lugares en donde la discriminación con respecto al derecho de voto es ilegal pero existe a pesar de la ley, suele darse una situación similar en lo que se refiere al acceso a las funciones públicas. Aunque la ley establece normas no discriminatorias, y aun cuando los nombramientos para cargos de la administración pública se hacen teniendo en cuenta las aptitudes y previa oposición, los miembros del grupo minoritario ocupan sobre todo, de hecho, puestos inferiores, y sus ascensos están limitados. En algunos casos se han establecido procedimientos especiales para luchar contra esta situación de hecho.

DISTINCIONES FUNDADAS EN EL SEXO

En un tiempo relativamente corto se han hecho grandes progresos en la lucha contra la discriminación que en materia de derechos políticos se practica por razón del sexo. Antes del presente siglo, las mujeres no podían tomar parte en el gobierno de sus países más que en un reducido número de casos. Hacia 1945, año en que se firmó la Carta de las Naciones Unidas, en aproximadamente el 50% de los Estados soberanos de todo el mundo se había reconocido el derecho de la mujer a votar y a desempeñar cargos públicos. Hoy día, la mujer disfruta de esos derechos en más del

90% de los Estados, entre los cuales se cuentan prácticamente todos los que han alcanzado la independencia en fecha reciente. Este cambio se ha producido, en muchos casos, como consecuencia de reformas de la constitución y de modificaciones de otros textos legales. La Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, de las Naciones Unidas, ha desempeñado un papel fundamental en ese cambio de la situación y en la labor de educar a la opinión pública para que lo acepte. No obstante, a pesar de esta situación jurídica, generalmente favorable, las mujeres no siempre pueden todavía, de hecho, desempeñar una función suficientemente activa en asuntos de gobierno, en la mayoría de los casos a causa de los prejuicios, apatía o a falta de instrucción. Además, el ejercicio de los derechos políticos se ha concedido a la mujer por etapas; generalmente disfrutaron primero del derecho de sufragio activo, y sólo con posterioridad del derecho a ser elegidas, nombradas o destinadas al desempeño de funciones públicas.

Derecho de voto

En algunos países, las mujeres no ejercen todavía el derecho de sufragio; en otros pueden votar, pero solamente con limitaciones que no se imponen a los hombres. A veces no pueden votar más que las mujeres que saben leer y escribir, mientras que los hombres están exentos de este requisito. En ciertos casos, la edad impuesta por la ley como requisito para votar es superior en el caso de la mujer que en el del hombre. En otros, no se permite que la mujer ejerza su derecho de voto más que en ciertas elecciones, por ejemplo, las locales, municipales o provinciales, en tanto que los hombres votan en todas las elecciones. En algunos Estados federales se autoriza a las mujeres a votar en algunas de las unidades componentes mucho antes de que puedan ejercer ese derecho en el plano nacional.

Acceso a las funciones públicas

En varios países, las mujeres no tienen todavía acceso a los cargos públicos, sean de elección o de nombramiento, en pie de igualdad con el hombre, o sólo pueden ser empleados públicos en condiciones diferentes de las que se aplican a los hombres. Además, incluso en los países en donde tal discriminación no está establecida por la ley, el número de mujeres que de forma efectiva desempeñan cargos públicos es casi siempre inferior al de hombres. Esta discriminación *de facto* se explica a menudo por el hecho de que, tradicionalmente, las mujeres se orientan hacia otras actividades, y también por los prejuicios existentes contra su participación en las funciones públicas. Otro factor que contribuye a esa situación es que los cargos públicos no han sido asequibles a la mujer sino desde hace relativamente poco tiempo.

Por estas razones, las mujeres se presentan con menos frecuencia que los hombres como candidatos en las elecciones para

proveer cargos públicos, y en general les resulta más difícil obtener el apoyo de las organizaciones y los partidos políticos. En consecuencia, el número de mujeres elegidas para el desempeño de cargos públicos es, en todos los países del mundo, considerablemente inferior al de hombres.

En muchos países, a las mujeres les es muy difícil todavía ser nombradas o destinadas a cargos superiores o de dirección de la administración pública o de ramas particulares de la misma tales como los departamentos de relaciones exteriores, el poder judicial o las fuerzas armadas. Además, cuando son contratadas, los términos y las condiciones en que trabajan suelen ser, en materias tan importantes como la remuneración, los ascensos y la jubilación, inferiores a aquellos de que disfrutaban los hombres.

DISTINCIONES FUNDADAS EN LA APTITUD PARA LEER Y ESCRIBIR

El término “analfabetos” se aplica generalmente a las personas que no saben leer ni escribir. En algunos países se exige, como condición para el ejercicio de los derechos políticos, saber leer y escribir. Sin embargo, se plantea el problema de determinar quién es analfabeto y quién no lo es.

Derecho de voto

En algunos países sólo pueden votar las personas que no son analfabetas, lo que se determina mediante exámenes sencillos de lectura y escritura. En otros se concede el voto a todas las personas, sean analfabetas o no, y se han ideado varios métodos para tener la seguridad de que comprenden lo que hacen. Modernamente se tiende, en las elecciones y en otras consultas públicas, a utilizar símbolos y otros medios para que tanto los analfabetos como quienes saben leer y escribir puedan emitir sus votos sin ayuda.

En los países en los que se exige que los votantes sepan leer y escribir, se suele dar la explicación de que sólo las personas que no son analfabetas pueden votar inteligentemente. Si bien este argumento pudo haber tenido valor cuando no se habían perfeccionado los métodos modernos de información para las masas — por ejemplo, la radio y la televisión —, lo cierto es que las pruebas de lectura y escritura han sido utilizadas en muchos casos, en los lugares donde subsisten, como medio de eliminar, o al menos desalentar, a posibles electores pertenecientes a determinados sectores de la población.

El requisito de que los votantes sepan leer y escribir es especialmente perjudicial para las mujeres, que en muchos países reciben una instrucción inferior a la de los hombres, y también para las personas comprendidas en los sectores económicos inferiores y para los indígenas. A decir verdad, parece que en algunos países se ha perpetuado dicho requisito para reducir deliberadamente el número de esas personas que tienen derecho a votar.

Para el desempeño de muchos cargos públicos puede ser un requisito importante, e incluso indispensable, no sólo saber leer y escribir sino también poseer cierta instrucción. Así, los jueces — sean designados por elección o por nombramiento — han de tener cierta formación jurídica básica, y hasta el último funcionario de correos tiene que saber leer y escribir. Generalmente, esas calificaciones mínimas no son discriminatorias. Sin embargo, cuando se exige una instrucción muy superior se hace que las funciones públicas queden reservadas a los miembros de grupos privilegiados, dejando excluidas injustamente a personas perfectamente capaces de desempeñarlas; por consiguiente, hay discriminación.

DISTINCIONES FUNDADAS EN EL IDIOMA

En los países en los que forman parte de la población personas que hablan idiomas distintos de los reconocidos oficialmente por el gobierno, no se suele considerar como discriminatorio el requisito de que los funcionarios públicos conozcan uno de los idiomas oficiales, ya que se estima que ese conocimiento es una condición propia del cargo. No obstante, cuando se niega a los ciudadanos de un país el derecho de voto porque no pueden aprobar un examen de lectura y escritura en un idioma que no es su lengua materna, cabe entender que existe discriminación.

Derecho de voto

En algunos países, el examen de idiomas que se exige para la inmigración es menos severo del que se pide para votar, con el resultado de que muchos inmigrantes naturalizados no pueden tomar parte en el gobierno de su país de adopción por no estar familiarizados suficientemente todavía con la lengua que se habla en él. Estas restricciones lingüísticas pueden ser aún más discriminatorias que el requisito de saber leer y escribir, pues se puede denegar al futuro votante su derecho de sufragio activo a causa de su “analfabetismo”, aun cuando tenga una buena instrucción en su lengua materna. Las restricciones de esta naturaleza son todavía más injustificables cuando se aplican a los nacionales de origen que han vivido en una parte del territorio o del país en la que fueron educados en un idioma determinado, y que se han trasladado con posterioridad a otra parte del territorio en la que se reconoce oficialmente un idioma distinto.

Acceso a las funciones públicas

Si el conocimiento de un idioma determinado, o incluso de varios idiomas, se considera como condición esencial para un cargo público, no constituye discriminación el exigir las aptitudes lin-

güísticas necesarias a los candidatos o solicitantes que aspiran a ese cargo ¹¹.

En cambio, si se exigen conocimientos lingüísticos superiores a los esenciales para el tipo determinado de cargo público de que se trate, existe discriminación. Afortunadamente, hay pocos ejemplos de discriminaciones de este tipo, y la implantación de sistemas modernos de interpretación en los órganos legislativos en los que se reconocen varios idiomas, así como la utilización cada vez mayor, en la administración pública, de impresos y documentos plurilingües, están eliminando rápidamente los últimos vestigios de ellas.

En un reducido número de países, no obstante, subsiste cierta discriminación contra las personas que no hablan el idioma del país o de una región del mismo; esa discriminación se da, sobre todo, en las categorías inferiores de la administración pública, en las que los conocimientos lingüísticos no son en realidad condición propia del empleo.

DISTINCIONES FUNDADAS EN LA RELIGIÓN

Desde el punto de vista de la relación jurídica entre el Estado y la religión, se clasifica a los países en tres categorías ¹²: los países que tienen una iglesia oficial o una religión estatal; aquellos en los que el Estado reconoce varias religiones, y aquellos otros en que hay separación entre la Iglesia y el Estado. La discriminación en materia de derechos políticos fundada en la religión adopta formas diferentes en cada una de dichas categorías de países.

Derecho de voto

En los países en donde hay una iglesia oficial o una religión estatal, a veces se priva de sus derechos políticos, incluso el derecho a votar, a las personas que dejan la religión oficialmente reconocida. Esto constituye siempre una grave discriminación fundada en la religión.

Acceso a las funciones públicas

Con frecuencia se aplica el mismo tipo de discriminación en lo que se refiere al acceso a las funciones públicas. Por otra parte, en algunos países en los que hay una iglesia oficial o una religión estatal se concede a quienes siguen la religión o la creencia oficial-

¹¹ El párrafo 2 del artículo 1 del Convenio relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación (Convenio 111 de la OIT) dispone que "Las distinciones, exclusiones o preferencias basadas en las calificaciones exigidas para un empleo determinado no serán consideradas como discriminación".

¹² Naciones Unidas, *Estudio sobre la discriminación en materia de libertad de religión y de prácticas religiosas*, por Arcot Krishnaswami, No. de venta: 60. XIV. 2, capítulo IV.

mente reconocidas ciertos privilegios de que no disfrutaban las personas que no las profesan. Por ejemplo, los sacerdotes de la religión oficial pueden ser considerados como funcionarios del Estado, en tanto que los de otras religiones no disfrutaban de dicha condición. Además, la ley o la tradición pueden exigir que el Jefe del Estado profese la religión oficial, y en algunos casos este requisito se aplica a gran parte o incluso a la totalidad de las personas que ocupan cargos elevados en el gobierno, o por lo menos a una determinada proporción de esos puestos.

Dichos privilegios, aunque sean inherentes a la estructura del Estado y a veces comprensibles cuando se los considera en su perspectiva histórica, tienen carácter discriminatorio contra las personas que no pertenecen a la iglesia oficial o que no profesan la religión estatal.

En un pequeño número de países en los que se reconocen oficialmente varias religiones, se han establecido sistemas de cuotas conforme a los cuales ciertos cargos públicos que se proveen por elección o por nombramiento son distribuidos entre los miembros de los grupos religiosos reconocidos, de acuerdo con una fórmula establecida por la tradición o en virtud de un acuerdo. Estos sistemas, a pesar de ser absolutamente necesarios para mantener la estructura del Estado, y aunque, por consiguiente, son indispensables, pueden dar lugar a discriminaciones; en primer lugar, porque exigen que la selección del personal de la administración pública se efectúe teniendo en cuenta primordialmente su calidad de miembro de ciertos grupos religiosos, en vez de según sus méritos, y en segundo lugar porque hacen que queden excluidos de las funciones públicas los miembros de grupos religiosos no reconocidos por el Estado.

En los países en que hay separación entre la Iglesia y el Estado no suele haber, en materia de derechos políticos, ningún problema de discriminación legal fundada en la religión. Sin embargo en algunos de esos países los cargos más elevados de la administración pública pueden ser inasequibles, de hecho, para los miembros de ciertos grupos religiosos o incluso para todas las personas que profesan ciertas creencias religiosas o de otra índole.

DISTINCIONES FUNDADAS EN LA OPINIÓN POLÍTICA O DE CUALQUIER OTRA ÍNDOLE

La legislación de muchos países reconoce a toda persona el derecho a la libertad de opinión y de expresión y a la libertad de reunión y de asociación pacíficas. Personas de muy diversas opiniones participan en el gobierno de esos países y pueden ocupar cargos públicos.

Sin embargo, en algunos países se reputa "subversiva" la expresión de cualquier opinión contraria a la posición del gobierno

o a la del partido político u organización similar que ocupa el poder. En otros, todas las personas o ciertas clases de personas que pertenecen a determinados partidos políticos u organizaciones análogas son objeto de restricciones en el ejercicio de sus derechos políticos, y en algunos casos los propios partidos políticos tienen limitadas sus funciones o han sido declarados fuera de la ley. El significado de este último tipo de restricciones — que a veces se aplica a la mayoría de la población de un país — sólo puede apreciarse cuando se observa que, en muchos de esos países, todos los candidatos para cualquier cargo que se provea por elección han de ser designados antes por un partido político o una organización similar.

Las opiniones de los particulares suelen ser variables, particularmente en la esfera política, y en la mayoría de los países se hacen continuos esfuerzos para modificarlas mediante la propaganda y por otros medios. En su mayor parte, tales esfuerzos son encomiables. Como ya se ha indicado, el Consejo Económico y Social reconoció que “los diarios, los periódicos, los libros, la radio, la televisión, el cine y otros medios de información desempeñan un papel importante, pues permiten a los hombres adquirir el conocimiento de los asuntos públicos necesario para cumplir sus deberes cívicos...” Sin embargo, en algunos casos, los gobiernos o los organismos e intereses privados se han servido del control que ejercen sobre dichos medios para impedir que exista una diversidad de fuentes de información o para privar a los particulares del libre acceso a esas fuentes. Cabe afirmar que tal control constituye una discriminación contra todas las personas que no están de acuerdo con la posición del gobierno o de los intereses particulares afectados.

Derecho de voto

Entre las limitaciones fundadas en las opiniones políticas o de otra índole, la de mayores consecuencias tal vez sea la existente en las monarquías absolutas, en las que no se celebra ninguna elección. La situación no es muy diferente en los países en los que el poder ejecutivo es fuerte y ha disuelto todos los órganos representativos, reservándose para sí y para unos pocos asociados el ejercicio de todos los derechos políticos. En un tercer grupo de países se mantienen las formalidades externas de las elecciones libres — las personas con derecho a votar se inscriben y votan —, pero, recurriendo a manejos fraudulentos con respecto a los electores, en sus papeletas de votación o en las urnas, se anuncian resultados falsos.

En otros países se celebran elecciones, pueden votar todos los nacionales y el voto es universal, igual y secreto, pero los votantes no tienen posibilidad de elegir; tienen que emitir su voto a favor de un determinado candidato o listas de candidatos, porque sólo se les presenta una candidatura o lista, y no está permitida ninguna otra. En algunos casos, esto puede deberse a la fusión de todos los

partidos políticos en un frente común único que examina a todos los candidatos, resuelve los conflictos entre los diversos grupos y candidatos y presenta a los votantes una lista convenida de candidatos antes de que se celebren las elecciones. Este proceso, cuando se lleva a cabo objetivamente y de buena fe en circunstancias excepcionales — por ejemplo, en un momento de peligro para la nación — puede satisfacer a todos los elementos de la población. En cambio, si ese frente común se ha establecido como consecuencia de imposiciones del gobierno, de los “caciques” políticos o de intereses poderosos que no representan la “voluntad del pueblo”, o si la lista única de candidatos ha sido preparada por las mismas razones, existe discriminación.

Aunque se afirma que en un país que pretende ser una democracia no es necesario que haya una oposición política, sino que basta con la posibilidad de que exista tal oposición, parece que a lo menos a que se puede aspirar a ese respecto es a que el número de candidatos que figuran en cualquier lista sea superior al de cargos que hayan de proveerse, y a que los electores tengan la posibilidad de elegir entre un número razonable de candidatos presentados por los diversos partidos y organizaciones, y de elegir incluso a candidatos que no sean miembros de un partido u organización determinados.

Acceso a las funciones públicas

Las personas cuyas opiniones políticas coinciden con las del partido político o la organización política que ha obtenido la mayoría de votos suelen gozar de cierta preferencia en los nombramientos para desempeñar cargos importantes que no se proveen por elección. Normalmente, no se considera que esto constituya una medida discriminatoria, siempre y cuando la mayoría del personal que se selecciona para trabajar como empleados públicos sea elegida teniendo en cuenta los méritos y las aptitudes de cada persona, determinándolos objetivamente sin tener en cuenta sus opiniones políticas o de otra índole. En algunos países está dispuesto que se conceda cierta proporción de cargos importantes no electivos a miembros de minorías, de grupos que con anterioridad han sido víctimas de discriminaciones, o de la oposición.

No obstante, en ciertos países se estima que para desempeñar cualquier cargo público es requisito previo aceptar en general la posición del gobierno en materias políticas, y esta norma se aplica incluso a los cargos de poca importancia. Es evidente que tal restricción del derecho de acceso a las funciones públicas rebasa las limitaciones que el artículo 29 de la Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce como justificadas y, por tanto, es discriminatoria. Además, si el gobierno controla grandes sectores de la economía del país, esa norma puede llevar a que de hecho se niegue por razones políticas el derecho al trabajo.

Partidos políticos

Con frecuencia, los partidos políticos y las organizaciones políticas que profesan ciertas ideas sobre la forma de gobierno o que sostienen ciertos principios o creencias de carácter político expresan opiniones políticas. Así, pues, la discriminación fundada en la opinión política puede dirigirse, no sólo contra los particulares, sino contra los partidos políticos y las organizaciones políticas, como tales.

El tipo más radical de discriminación que en esta esfera existe en algunos países consiste en la supresión total de todos los partidos políticos y organizaciones análogas. Aunque esa medida es evidentemente discriminatoria, en la mayoría de los casos ha sido explicada como medida temporal de emergencia, necesaria para la supervivencia y el desarrollo del Estado. Sin embargo, en algunos casos ha pasado a ser una norma permanente que refleja las ideas del gobierno y, por consiguiente, una forma continuada de discriminación contra casi todos los nacionales del país.

En ciertas ocasiones, la disolución o la prohibición de los partidos políticos y de las organizaciones similares va acompañada de otras medidas discriminatorias (tales como el disponer que los miembros de los partidos u organizaciones disueltos no deben en modo alguno dedicarse a actividades de bandería política) o de la creación de una organización política gubernamental que asume las funciones que normalmente desempeñan los grupos políticos de carácter voluntario.

En algunos países existen disposiciones en virtud de las cuales se considera ilegal toda organización que propugne o fomente la disolución de la constitución del país, de su estructura social o de su gobierno por la fuerza, la violencia o el sabotaje. También hay disposiciones conforme a las cuales se declara fuera de la ley, por los mismos motivos, a determinados partidos políticos u organizaciones análogas. A este respecto hay que reconocer dos hechos: 1) todo Estado cuyas instituciones se basan en la voluntad del pueblo tiene derecho a defenderse contra las actividades y la propaganda subversivas, y 2) toda persona tiene derecho a oponerse a la discriminación, a la opresión o a la denegación de los derechos humanos o de las libertades fundamentales. En consecuencia, es de todo punto claro que, en algunos casos, las disposiciones del tipo de las mencionadas están perfectamente basadas en el principio que se enuncia en el artículo 30 de la Declaración Universal de Derechos Humanos en el sentido de que "Nada en la presente Declaración podrá interpretarse en el sentido de que confiere derecho alguno al Estado, a un grupo o a una persona, para emprender y desarrollar actividades o realizar actos tendientes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamados en esta Declaración"; en otros casos, dichas disposiciones constituyen, por el contrario, abusos de ese principio y son, por lo tanto, discriminatorias.

En ciertos países se han declarado ilegales y se han proscrito determinados partidos políticos, especificándolos por su nombre. Los particulares que ingresan en tales partidos u organizaciones o que siguen afiliados a ellos pueden ser inhabilitados permanentemente para el ejercicio de su derecho de voto o para el desempeño de cualquier cargo público. En uno de los países en que se hace así se explica esta medida por el hecho de que aunque las organizaciones de que se trata pretenden ser partidos políticos, en realidad tienen el carácter de conspiraciones organizadas para derribar al gobierno, no sólo mediante la violencia, sino también con engaños, subversiones y por otros medios ilegales, con el propósito de establecer en el país un régimen totalitario sometido a la dominación y el control extranjeros.

Dado que en las dos situaciones a que se acaba de hacer referencia intervienen tantos y tan complejos factores, sólo en casos específicos en los que se conocen todos los hechos puede determinarse cuáles disposiciones del tipo indicado están en armonía con los artículos 29 y 30 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y cuáles son discriminatorias.

En ciertos países se han prohibido o suspendido temporalmente las organizaciones o los partidos políticos que representan la opinión de los miembros de un grupo étnico determinado — que a veces constituye la mayoría numérica del país — y se ha encarcelado arbitrariamente a los dirigentes de tales organizaciones¹³. No cabe duda de que las medidas de esta índole son discriminatorias.

Finalmente, en algunos países el Estado reconoce a un determinado partido político o a una determinada organización política, y se considera que no hay razón para que existan otros partidos. En otros países en los que básicamente se sigue un sistema similar, se reconocen otros partidos políticos y organizaciones análogos, pero sólo a condición de que formen un frente común con el partido preponderante y de que se sometan a la dirección de éste. En tales países, las personas cuyas opiniones políticas difieren de las del partido o la organización único o preponderante solamente pueden votar a favor de los candidatos presentados o aprobados por ese partido o esa organización.

DISTINCIONES FUNDADAS EN LA POSICIÓN ECONÓMICA DE LA PERSONA

En otros tiempos era frecuente exigir cierta posición económica como condición previa para poder votar o para poder ser elegido o

¹³ En uno de esos casos, la Asamblea General consideró necesario, en su decimoquinto período de sesiones, expresar su honda preocupación por semejantes acontecimientos y exhortar al gobierno interesado a que diese a las autoridades competentes instrucciones para que cesasen “el encarcelamiento arbitrario y la deportación de africanos, incluso de los dirigentes y miembros de *South West Africa People's Organization*, y para asegurar el libre ejercicio de los derechos políticos y de la libertad de expresión por todos los sectores de la población”.

nombrado para ejercer un cargo público, y se explicaba esa condición alegando que la posesión de propiedad constituía una indicación segura de aptitud para participar en el gobierno. Hoy día, en cambio, sólo en unos pocos países se exige que los futuros votantes o funcionarios públicos tengan bienes o paguen impuestos sobre la propiedad territorial.

No obstante, en algunos países no se puede votar en ciertas elecciones locales a menos que se posea bienes. En cierto caso, este requisito impide que casi la mitad de las personas que participan en las elecciones para el Parlamento intervengan en los asuntos de la administración local. En otros casos, nadie puede ser elegido o nombrado para el desempeño de ciertos cargos importantes si no tiene bienes o ingresos de un valor determinado.

En algunos países o territorios, los requisitos en materia de bienes y de pago de impuestos que se exigen a ciertos sectores de la población son más rigurosos que lo normal y se utilizan como medio de discriminación; por ejemplo, puede ocurrir que se permita a los ciudadanos blancos votar aunque no posean bienes, mientras que los ciudadanos de color que reúnen todos los demás requisitos han de poseer bienes de cierto valor para inscribirse o votar. En tales casos, hay discriminación basada, no sólo en la posición económica, sino también en la raza o el color.

Sin embargo, aun cuando no existan esas diferencias, la obligación de poseer bienes y de pagar impuestos priva invariablemente de sus derechos a un importante sector de la población, ya que sólo un pequeño porcentaje de la población del mundo posee bienes o paga impuestos sobre la propiedad inmobiliaria. Toda restricción del derecho de voto o del acceso a las funciones públicas de un país basada en los bienes o en el pago de impuestos parece no sólo censurable en principio sino también discriminatoria.

Igualmente discriminatorio, desde luego, es todo privilegio que se conceda a los propietarios de bienes, tanto si se hace por ley como si lo establece el uso. Por ejemplo, las personas que poseen bienes tienen a veces derecho a votar, no sólo en su lugar de residencia, sino también en la localidad en que sus bienes están situados, y algunos miembros de ciertos órganos legislativos son elegidos exclusivamente por las personas que tienen bienes. Estos casos, que son contrarios al principio de la igualdad del sufragio,¹ se producen hoy día con poca frecuencia.

A este propósito hay que hacer alguna observación sobre los privilegios políticos de que con frecuencia disfrutaban, de hecho si no de derecho, los grandes propietarios y otras personas y grupos cuyo poder se debe a su riqueza y a la magnitud de sus propiedades, y que se sirven de ese poder para ejercer presiones de carácter económico con objeto de favorecer los intereses de los candidatos que prefieren. En algunos países, el costo elevadísimo de toda campaña electoral y las dificultades que los candidatos experimentan cuando

tratan de servirse de los medios de información pública constituyen una verdadera discriminación de hecho contra los candidatos al desempeño de funciones públicas que no tienen grandes riquezas ni cuentan con el apoyo de poderosos intereses.

DISTINCIONES FUNDADAS EN EL ORIGEN NACIONAL

Ciertos aspectos del problema de la discriminación en materia de derechos políticos fundada en el origen nacional han sido examinados ya junto con la discriminación basada en la raza, el color y el idioma. Sin embargo, quedan algunas cuestiones que pueden ser estudiadas en esta sección.

En gran número de casos, los cargos públicos más importantes que se proveen por elección o por nombramiento, como por ejemplo los de Jefe del Estado, miembro del gabinete o miembro del órgano legislativo, están reservados exclusivamente a los nacionales de origen o a los nacionales cuyos padres son también nacionales de origen. Estos sistemas, cuando los desea el pueblo del país, mal pueden ser considerados como discriminatorios.

En algunos países, a los residentes que proceden de cierto otro país o cuyos padres o antepasados proceden de un país o de una región determinados, les es sumamente difícil, si no imposible, naturalizarse, mientras que los residentes que proceden de otros países o de otras regiones no tienen ninguna dificultad para hacerlo.

Aunque todo Estado tiene derecho a conceder o denegar libremente su nacionalidad, es discriminatoria cualquier distinción que en el ejercicio de los derechos políticos se haga entre los nacionales de origen y las personas que han adquirido la nacionalidad por naturalización, o entre los nacionales cuyos antepasados eran residentes del país y aquellos otros cuyos antepasados eran extranjeros, o entre los nacionales que proceden de diferentes países o regiones.

A este respecto cabe señalar que, así como raras veces se priva de su nacionalidad a los nacionales de origen, las leyes sobre nacionalidad de algunos países disponen que en determinadas circunstancias se priva de su nacionalidad a las personas que la han adquirido por naturalización. El hecho de retirar la nacionalidad a una persona como medio de privarla de sus derechos políticos constituye discriminación.

DISTINCIONES FUNDADAS EN EL ORIGEN SOCIAL O EL NACIMIENTO

Hoy día ya no se cree que los derechos políticos se posean por herencia o por pertenecer a una categoría social o a una clase o casta determinadas, tales como la "nobleza", salvo en un reducido número de casos que se consideran como reliquias del pasado. Por

ejemplo, en algunos países que conservan una forma monárquica de gobierno, la corona sigue estando reservada a los miembros de cierta familia. En otros países, los dirigentes o jefes hereditarios nombran a los funcionarios superiores del gobierno, y en otros el órgano legislativo está compuesto por miembros hereditarios o vitalicios. Estas medidas, consideradas en su contexto histórico, no pueden ser estimadas como discriminatorias, siempre que la población del país las desee y que no sean impuestas a la misma.

DISTINCIONES FUNDADAS EN LA CONDICIÓN SOCIAL

Con frecuencia se imponen restricciones del ejercicio de los derechos políticos a los sacerdotes o a ciertos funcionarios públicos tales como los soldados y los policías. Estas restricciones sólo suelen aplicarse al acceso a los cargos públicos que se proveen por elección, y en la mayoría de los casos no afectan al derecho de voto ni al derecho a ser nombrado para el desempeño de cargos no electivos.

Derecho de voto

En ciertos países, los sacerdotes están inhabilitados para votar, y en algunos otros no se les permite afiliarse a partidos políticos, formar asociaciones de carácter político ni participar en campañas electorales. Aunque tales medidas son claramente discriminatorias, en general datan de una época en que la unión del Estado y la Iglesia daba lugar a abusos, situación que llevó en último término a la rebelión y, más adelante, a la separación de la Iglesia y el Estado.

En varios países, los miembros de las fuerzas armadas y de la policía están inhabilitados para votar o para tomar parte en otras actividades políticas, lo que tiene por principal objeto mantener su objetividad y su neutralidad entre las diversas facciones políticas. Sin embargo, nunca puede estar justificado el privar a esas personas de su derecho a votar. Las restricciones de este tipo han de ser condenadas como discriminatorias, particularmente en los países en los que está establecido el servicio militar obligatorio y en los que los ciudadanos no tienen libertad para ingresar o no en las fuerzas armadas.

Acceso a las funciones públicas

Están muy extendidas las disposiciones en virtud de las cuales se excluye a los sacerdotes del acceso a las funciones públicas. En algunos países están excluidos de todos los cargos públicos o de ciertos cargos importantes. En otros, no pueden enseñar en las escuelas públicas. Tales restricciones, aunque es indudable que sus efectos son discriminatorios, han de ser evaluadas en su perspectiva histórica.

La razón que suele alegarse para justificar la prohibición de que los soldados y los policías se presenten como candidatos para el desempeño de cargos públicos es la influencia que esas actividades políticas pueden tener sobre la disciplina; por ejemplo, en el caso de que un militar o un policía de poca graduación se presente como candidato contra sus superiores. Entre otras razones que a veces se aducen para explicar esa norma, puede indicarse la necesidad de evitar que los oficiales influyan en el voto de los soldados, el deseo de impedir que los militares se apoderen del poder en países que han tenido experiencias de esa índole con anterioridad, y la tradición política del país.

En el caso de otros funcionarios públicos puede haber otras razones, entre ellas, la posibilidad de que se produzca un conflicto entre los deberes de una persona para con la administración y su responsabilidad ante las personas que han votado a su favor; el hecho de que, como funcionario público, tal vez no pueda expresar sus opiniones libremente, y el temor de que pueda abusar de su cargo público de forma tal que suponga una coacción sobre los votantes.

Es muy dudoso que las restricciones que con respecto al acceso a las funciones públicas se imponen a determinadas categorías de funcionarios públicos, para proteger los intereses de la mayoría de la población, puedan ser consideradas como discriminatorias. En la práctica, los funcionarios públicos que deciden presentarse como candidatos para cargos que se proveen por elección suelen dimitir u obtener una licencia temporal antes de iniciar una actividad política.

DISTINCIONES FUNDADAS EN LA CONDICIÓN POLÍTICA, JURISDICCIONAL O INTERNACIONAL DE UN PAÍS O TERRITORIO

El sistema colonial, al cual hoy anhelan poner fin la mayoría de los pueblos del mundo, se basa en gran parte en el supuesto de que los seres humanos son desiguales. Aun cuando en unos pocos territorios dependientes se han seguido políticas prudentes que han llevado a una asociación voluntaria y amistosa con los países metropolitanos, en otros los colonizadores han hecho caso omiso, no sólo de los intereses, sino incluso de la vida y de la existencia de los habitantes indígenas, y los han sometido a explotaciones, represiones, crueldades y discriminaciones en su propio país natal. Con objeto de aumentar sus beneficios y de proteger sus inversiones en las colonias, han mantenido un orden en el que todas las fuerzas que podían contribuir al progreso se encontraban paralizadas mediante prácticas dirigidas a privar a los pueblos colonizados, no sólo de sus derechos humanos y de sus libertades fundamentales, incluidos sus derechos políticos, sino de su identidad y su dignidad humanas. En algunas ocasiones, han tratado de justificar esas medidas

aduciendo que tenían que cumplir una misión “civilizadora”, misión que les estaba confiada por su superioridad innata.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, la Asamblea General, en su Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales, expresó su creencia de que “el proceso de liberación es irresistible e irreversible y que, a fin de evitar crisis graves, es preciso poner fin al colonialismo y a todas las prácticas de segregación y discriminación que lo acompañan”.

CAPÍTULO IV

MEDIDAS NACIONALES DESTINADAS A COMBATIR LA DISCRIMINACION EN MATERIA DE DERECHOS POLITICOS

INTRODUCCIÓN

Para combatir la discriminación en materia de derechos políticos los gobiernos, los partidos políticos y organizaciones tales como los sindicatos, las asociaciones femeninas y juveniles, los colegios de abogados, las sociedades de asistencia jurídica, las uniones de libertades civiles, etc., recurren en los diversos países a distintos tipos de medidas.

Hoy, por ejemplo, en casi todas las constituciones nacionales se afirman, además del concepto tradicional de la igualdad ante la ley, el principio básico de la no discriminación. Este principio se aplica por medio de medidas legislativas y administrativas que regulan la celebración de las elecciones o la organización de las funciones públicas, y está además salvaguardado por un poder judicial independiente al que puede apelarse en caso de discriminación. En algunos países se adoptan medidas expresa y directamente encaminadas a proteger los derechos políticos de determinados elementos de la población.

Muchos gobiernos, además, reconociendo la importancia de un electorado informado y responsable, contribuyen a la educación cívica de sus ciudadanos, ya sea en las escuelas públicas, ya por medio de campañas de información.

Las organizaciones y los partidos políticos no sólo proporcionan un medio de expresión a la opinión pública, sino que también prestan asistencia financiera, jurídica y de otra índole a las personas que se ven obligadas a entablar procedimientos legales para asegurar el reconocimiento de sus derechos por las autoridades pero que carecen de los medios necesarios para hacerlo. Asimismo desarrollan campañas de educación e información encaminadas a dar a los ciudadanos una mayor conciencia de sus funciones y deberes.

Textos constitucionales

No cabe duda de que el solo hecho de incluir en la constitución o en la ley fundamental de un país disposiciones que prohíban la discriminación o garanticen la igualdad ante la ley es de suma importancia porque esas disposiciones señalan la pauta que han de seguir todas las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones. Además, contribuyen a orientar a la opinión pública en sentido desfavorable a la discriminación. La eficacia de dichas disposiciones es aún mayor cuando se aplican mediante una acción legislativa concreta y específica encaminada a proteger los derechos políticos de todo ciudadano contra los ataques de individuos o grupos de individuos o contra las arbitrariedades de las autoridades públicas.

En cambio, según se ha indicado más arriba, la discriminación en materia de derechos políticos, algunas veces — aunque esto ocurre muy raramente en la actualidad, está implícita en los textos constitucionales relativos a la estructura del Estado o al procedimiento de selección y nombramiento de las autoridades públicas. En muchos casos sólo se puede poner fin a esa discriminación mediante reformas constitucionales, que pueden efectuarse por procedimientos especiales, los cuales generalmente se señalan en la propia constitución. Si tales reformas no son realizadas a tiempo el pueblo puede verse en la necesidad de ejercer su derecho innato de resistencia a la opresión.

Varios países han tenido que adoptar recientemente reformas constitucionales con el propósito de facilitar la participación de todos los nacionales en el gobierno del país. En varios casos fue necesario adoptar medidas para poder otorgar a la mujer el derecho de sufragio; en otros, para abolir las diferencias en el estatuto de los individuos basadas en características reales o imaginarias del grupo a que pertenecen, o para poder promulgar una ley encaminada a prohibir el ejercicio vitalicio de ciertos cargos públicos. Huelga decir que toda reforma constitucional encaminada a asegurar la evolución progresiva de un país hacia un gobierno verdaderamente representativo, tiende a limitar el alcance de la discriminación en materia de derechos políticos.

Acción legislativa

En algunos países que no tienen constitución escrita, la acción legislativa ordinaria desempeña el papel asumido en otros países por las reformas constitucionales, pero en la mayoría la función principal del poder legislativo es aplicar los principios constitucionales mediante disposiciones legales concretas. Contribuye a la eliminación de las discriminaciones en materia de derechos políticos preparando leyes electorales y textos que regulan las condiciones

de empleo en la administración pública, basados en los principios de la igualdad y de la no discriminación, promulgando leyes que protegen de modo general el derecho de sufragio, y derogando la legislación anacrónica que por sus efectos ha llegado a considerarse discriminatoria.

En años recientes los órganos legislativos de muchos países han promulgado nuevas leyes electorales o reformado las antiguas, con el objeto de poner en vigor los principios del sufragio universal de los adultos. La mayoría de estas leyes están, de modo general, encaminadas a asegurar la imparcialidad en la organización y celebración de las elecciones. Además, proporcionan una protección frente a los atentados públicos o privados contra el derecho de voto, por ejemplo estableciendo órganos y procedimientos especiales de fiscalización de las elecciones, castigando a los que intentan coartar la libertad del sufragio por medio de coacciones, soborno, venalidad, violencias o amenazas; disponiendo sanciones contra los funcionarios que se valen de su autoridad para influir en una elección o exigiendo responsabilidad criminal al empleador que no da a una persona que esté a su servicio la oportunidad de emitir su voto.

Al esforzarse por descartar prácticas anacrónicas, en varios casos los órganos legislativos han abrogado leyes discriminatorias, abolido la dualidad de regímenes electorales o de organización de las funciones públicas y acrecentado las posibilidades de exención de medidas protectoras para que una mayor proporción de "personas protegidas" pudieran considerarse "asimiladas" y, en consecuencia, aptas para ejercer todos los derechos políticos.

En varios países los órganos legislativos han establecido sanciones penales o de otra índole contra las personas culpables de la violación de derechos políticos. Las leyes de este tipo castigan a los funcionarios y a los particulares culpables de graves irregularidades en cualquier fase de las operaciones electorales. Por otra parte, al menos en un país, la denegación de cargos en la administración pública o en una rama de las fuerzas armadas por prejuicios fundados en la raza o en el color, constituye delito.

Todas las medidas legislativas de esta índole contribuyen a suprimir la discriminación en materia de derechos políticos. Su eficacia es naturalmente mayor cuando, en caso de discriminación, existe la posibilidad de recurrir ante un tribunal independiente e imparcial.

Acción judicial

En muchos países el poder judicial desempeña un importante papel en la protección de los derechos políticos y vela por que no sean indebidamente restringidos ni denegados. En algunos países en que están facultados para controlar la conformidad de la legislación ordinaria con las disposiciones de la constitución, los tribunales pueden declarar la nulidad de una ley fundándose en su

incompatibilidad con el principio constitucional de igualdad en el goce de los derechos políticos. Los tribunales pueden intervenir también para remediar otras restricciones o denegaciones indebidas de derechos políticos garantizados. Así por ejemplo, pueden declarar inválidas elecciones irregulares, castigar a las personas culpables de delitos relacionados con las elecciones o con el empleo de funcionarios públicos, o adjudicar una indemnización u otras reparaciones a las víctimas de la discriminación. En vista de la importancia de la función que desempeñan en estos asuntos las autoridades públicas, el castigo prescrito para los infractores suele ser más severo cuando se trata de funcionarios que cuando se trata de particulares. Por la misma razón a veces puede exigirse reparación no sólo del autor del acto ilícito sino también de la autoridad en cuyo nombre procedió.

En ciertos países, cuando concurren ciertas condiciones, el poder judicial puede actuar incluso antes de ocurrir una denegación de derechos políticos, dictando una orden para prevenirla; puede también expedir un mandamiento en el que se ordene que las autoridades públicas cumplan con una obligación prescrita en las leyes electorales o en las leyes que regulan la función pública. Algunas veces, a fin de facilitar a todos las acciones encaminadas a obtener estas reparaciones, se simplifican las formalidades y el procedimiento no origina costas.

En gran número de países los tribunales, ordinarios o especiales, pueden conocer de las reclamaciones relativas a la discriminación en las operaciones electorales o en cuestiones conexas y pronunciarse al respecto. Como estos actos suelen afectar no sólo al individuo directamente interesado, sino también a la totalidad del cuerpo electoral, el derecho a entablar una acción ante estos tribunales puede corresponder no sólo al agraviado sino a cualquier ciudadano, que puede protestar contra la omisión en el padrón electoral de una persona con derecho a voto o contra la inclusión de una persona que no tenga ese derecho. Cualquier ciudadano puede, asimismo, impugnar ante esos tribunales, fundándose en irregularidades, las operaciones de la votación, del recuento de los votos o del cómputo de los resultados. En algunos países, sin embargo, la intervención de los tribunales está limitada a las reclamaciones que, caso de comprobarse su exactitud, modificarían los resultados de la elección.

Acción administrativa

Las autoridades administrativas pueden adoptar medidas muy diversas para prevenir la discriminación en materia de derechos políticos. En algunos países existe un órgano administrativo — comisión de elecciones, tribunal electoral, etc. — facultado para resolver todos o casi todos los problemas en materia electoral, y en algunos casos para certificar y proclamar los resultados. En otros se han creado órganos especiales para estudiar permanentemente la

manera en que se ejercen los derechos políticos y, en caso necesario, para tomar directamente las medidas correctivas oportunas o someter el asunto a los tribunales. De modo semejante, en varios países un órgano administrativo — por ejemplo, una comisión de administración pública — examina todos los problemas referentes a la igualdad de acceso a las funciones públicas. En algunos países hay tribunales administrativos especiales a los que pueden apelar los que se consideran injustamente privados de sus derechos políticos. Esos tribunales entienden a veces no sólo en los casos de discriminación *de jure*, sino también en los de alegaciones de discriminación *de facto* en circunstancias en que, desde todos los puntos de vista, se ha respetado la letra de la ley.

A este respecto nunca se insistirá demasiado en la importancia fundamental de la actitud de las autoridades administrativas frente al ejercicio de los derechos políticos. Es indudable que hay mayores probabilidades de poner fin a la discriminación cuando esas autoridades se interesan activa y resueltamente por el problema y ejercen una fuerte presión moral para su solución, que cuando adoptan una actitud de pasividad y dejan la iniciativa a otras personas.

Los funcionarios administrativos pueden, además, determinar con su actitud y sus actos públicos si una elección es o no “auténtica”. Por una parte, pueden proporcionar las garantías necesarias contra el fraude, la coacción, el soborno, la intimidación y otros abusos. Por otra parte, pueden tolerar esos abusos e incluso participar en ellos. Huelga decir que en este último caso ninguna ley encaminada a suprimir la discriminación en materia de derechos políticos puede tener verdadera eficacia. Por eso, en varios países, las comisiones o tribunales de elecciones y los órganos encargados de controlar la administración pública, no constituyen parte de la administración normal sino que son órganos compuestos de forma que resulte garantizada su imparcialidad y su independencia de las demás ramas del gobierno.

NATURALEZA DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR LOS GOBIERNOS

Medidas para promover la periodicidad de las elecciones

Si la voluntad del pueblo de un país ha de ser realmente la base de la autoridad de su gobierno, ha de manifestarse periódicamente. Si se celebran con la debida frecuencia, las elecciones y otras consultas públicas permiten que los electores ejerzan un control efectivo sobre la política de su gobierno y sobre las personas que la aplican. Cuál ha de ser exactamente esa frecuencia es cuestión sobre la que existen grandes divergencias de opinión, habiéndose naturalmente de tener en cuenta las diversas circunstancias de cada país. A este respecto cabe observar que la excesiva frecuencia de las elecciones

y otras consultas públicas puede producir como resultado la apatía pública y un elevado porcentaje de abstenciones.

En varios países, la celebración periódica de elecciones con intervalos de dos a ocho años se considera una garantía eficaz contra la pérdida de control del gobierno por el pueblo. En otros, las elecciones se celebran siempre que se consideran necesarias, lo que en la práctica ordinariamente significa siempre que los órganos legislativos se niegan a aprobar la política recomendada por el poder ejecutivo. No obstante, incluso en este último grupo de países se establece ordinariamente un límite a la duración máxima del mandato de los órganos legislativos y se adoptan otras medidas para asegurar que los representantes del pueblo, una vez elegidos, no desempeñan sus cargos de modo indefinido a menos que su mandato se renueve a intervalos razonables.

En muchos países en que el cargo de jefe del gobierno es electivo se establecen límites concretos a la duración de su mandato y, en algunos casos, al número de veces que puede ser reelegido. En muchos países el mandato normal es de cuatro o cinco años, con una sola reelección. En un caso, ninguna persona que haya sido jefe del gobierno puede volver a desempeñar el mismo cargo. En ciertos países ningún miembro de la familia del jefe saliente del gobierno es elegible para sucederle inmediatamente.

Algunas veces la ley determina los días o las fechas en que han de celebrarse las elecciones generales para cargos nacionales, provinciales y municipales. A intervalos de varios años se celebran en todo el país todas las elecciones para los cargos que han de cubrirse en esa época. En tales casos se determina también la fecha en que los funcionarios electos han de asumir sus funciones. Cuando se celebran elecciones después de la disolución de los órganos legislativos, la ley prescribe generalmente que tengan lugar dentro de un plazo determinado y declara ilegal todo aplazamiento ulterior.

El mandato ordinario de los miembros de los órganos legislativos parece ser de cuatro a cinco años y en varios países así se dispone. En algunos países, ese mandato dura cinco años al cabo de los cuales se produce la disolución automática de los órganos legislativos. En otros, el mandato oscila entre dos y nueve años. En la mayoría de los casos, cuando el mandato de un órgano dura más de cinco años, se prevé que una determinada parte de sus miembros sean elegidos cada dos o tres años, estableciéndose así una rotación entre los miembros y una cierta continuidad de los órganos. En muchos casos de bicameralismo, la cámara inferior se renueva en su totalidad en cada elección, mientras que la cámara superior no se renueva más que en parte.

En algunos países el jefe del Estado puede suspender o disolver en cualquier momento los cuerpos legislativos; en algunos de estos casos, el concepto de la periodicidad de las elecciones se preserva por una disposición en virtud de la cual las nuevas elecciones han

de celebrarse después de un plazo claramente determinado o en una fecha que habrá de fijarse en la misma orden de disolución del Parlamento.

Huelga decir que el aplazamiento indebido de las elecciones puede anular los objetivos de las disposiciones que regulan la periodicidad; por ese motivo, muchos países consideran el aplazamiento como un acto muy grave que sólo pueden adoptar el jefe del Estado o los órganos legislativos en circunstancias claramente definidas tales como el estado de guerra. Una de las pocas razones válidas para el aplazamiento de la votación es el hecho de que dificultades insuperables impidan adoptar a tiempo las medidas necesarias para que todos los electores emitan su voto; en tal caso, el aplazamiento se considera preferible a la privación del derecho de sufragio.

Medidas para promover la universalidad del sufragio

El principio de la universalidad del sufragio requiere, en primer lugar, que el derecho al voto se reconozca a todos los nacionales que reúnan las condiciones de edad y de otra naturaleza que prescriba la ley, sin discriminación alguna. Las constituciones de muchos países contienen disposiciones a este efecto. En otros países esas disposiciones figuran en las leyes electorales o en los reglamentos administrativos. El mero reconocimiento del principio no es, sin embargo, bastante por lo que en muchos casos se trata por todos los medios de elevar tanto el porcentaje de inscripción en los padrones electores como el de participación en las elecciones.

En muchos países se han introducido el empadronamiento y la votación obligatorios, imponiéndose penas, multas, e incluso la pérdida de ciertos derechos civiles y políticos a los ciudadanos calificados que dejan de ejercer su derecho de sufragio.

Otros países no han establecido la obligación legal de ejercer el derecho de sufragio exponiendo que tal medida tiende a alterar el concepto básico del derecho de toda persona a participar en el gobierno de su país, convirtiéndolo en un deber impuesto por el Estado. Por otra parte, los países que han establecido el empadronamiento y la votación obligatorios, particularmente los países que han obtenido recientemente su independencia y los insuficientemente desarrollados, explican que les ha inducido a ello el deseo de educar al público y de estimular su interés por los asuntos del Estado.

En varios países, se ha impuesto a los funcionarios administrativos el deber de adoptar la iniciativa incluyendo en los padrones electorales a todos los electores. Las listas provisionales se publican y todo elector tiene derecho a señalar a la atención de las autoridades cualquier omisión o inscripción injustificada solicitando su corrección. Si la petición es rechazada, cabe apelar a los tribunales judiciales. En casi todos los países se ordena, además que los lugares de empadronamiento y votación estén ubicados

de forma tal que resulten fácilmente accesibles a todos los electores y se han establecido procedimientos de empadronamiento y votación que no imponen a los electores un gasto indebido de tiempo o esfuerzo.

En algunos países se ha hecho todo lo posible, sin llegar a establecer una obligación legal, para aumentar el porcentaje de participantes en las elecciones y otras consultas públicas, algunas veces con éxito espectacular. El día de las elecciones gran parte de la maquinaria estatal se consagra a ese objeto y la abstención de un elector puede ser considerada como falta de patriotismo.

En varios países se da importancia primordial a la información de los electores y al aumento de su número. El gobierno y los ciudadanos, individual o colectivamente, tratan de proporcionar al elector toda la información necesaria para la emisión inteligente de su voto, despertando al mismo en él suficiente interés personal en los resultados de la elección para vencer su natural inercia. En esos países lo esencial es la educación y el desarrollo de un electorado informado y responsable.

En la mayoría de los países en que se celebran elecciones — y hay aún algunos en los que son desconocidas — la tendencia moderna parece apuntar hacia el objetivo del sufragio universal. Gradualmente van suprimiéndose antiguas restricciones e incapacidades sin que por lo general se impongan otras nuevas.

Las comisiones o tribunales independientes de elecciones, órganos encargados de la preparación de los padrones electorales y de la dirección de las elecciones, han demostrado ser medios eficaces para impedir que las autoridades administrativas impidan arbitrariamente que electores calificados se inscriban en los padrones electorales o voten, fundándose en motivos tales como la raza, el sexo, el idioma o la religión. Los órganos de este tipo están generalmente facultados para examinar las reclamaciones e impugnaciones y resolverlas con arreglo a la ley. Sus decisiones pueden ser, a su vez, frecuentemente objeto de apelación judicial.

Entre otras medidas adoptadas para promover la universalidad del sufragio figuran las que regulan la votación de los ausentes, es decir, de las personas que no pueden acudir a los colegios electorales, la celebración de las elecciones en un día de fiesta oficial o la concesión, sin pérdida de salario, de un tiempo razonable a los trabajadores empleados para que emitan su voto.

Muchas incapacidades, antes muy extendidas, de amplias categorías de electores han dejado de prevalecer en las modernas leyes electorales. Entre ellas figuraban la incapacidad basada en el estado o condición de las personas como, por ejemplo, la privación del derecho de sufragio de los clérigos, miembros de las fuerzas armadas o de la policía, personas condenadas por determinados delitos, o personas que vivieran de la caridad pública, así

como la incapacidad basada en la “indignidad” como, por ejemplo, la privación del derecho de sufragio de los quebrados no rehabilitados. Tampoco está tan extendida como en el pasado la incapacidad de los ciegos, los sordomudos y otras personas físicamente impedidas; de hecho, en algunos países se han adoptado medidas especiales para facilitarles el ejercicio del derecho de sufragio. Lo mismo cabe decir de aquellas personas cuyas ocupaciones les obligan a trasladarse con frecuencia o a permanecer en el extranjero. Mientras que en otras épocas muchos países exigían la nacionalidad de origen como requisito para el disfrute de los derechos políticos, hoy la mayoría permiten que los ciudadanos naturalizados, así como los que han adquirido la nacionalidad por matrimonio, ejerciten esos derechos, si bien en muchos de esos países el ejercicio de los derechos políticos se hace depender del transcurso de un determinado período de tiempo después de la adquisición de la nacionalidad.

De hecho, muchos países se han esforzado por reducir al mínimo los motivos de incapacidad, que en algunos casos se limitan a la enajenación mental o la orden judicial expresa. Ultimamente algunos países han reducido aún más esos motivos con reformas constitucionales que han abolido la privación de los derechos políticos por decisión judicial como pena imposible por determinados delitos.

Finalmente, es necesario subrayar una vez más la relación que existe entre los derechos políticos y los derechos económicos, sociales y culturales. Los países insuficientemente desarrollados no pueden pretender obtener una participación universal en las elecciones sin elevar primero el nivel de vida y de educación de sus poblaciones. Por eso, toda medida en ese sentido puede considerarse como factor favorable a la universalidad del sufragio.

Medidas para promover la igualdad del sufragio

El principio básico de la igualdad del sufragio — “un hombre, un voto” — está casi universalmente aceptado y aplicado en la práctica. Han desaparecido casi totalmente los sistemas electorales en los que una persona podía tener derecho a votar más de una vez en una sola circunscripción electoral o a votar en varias circunscripciones electorales según su riqueza material, posición social o educación.

Uno de los objetivos fundamentales del mecanismo electoral actualmente establecido en la mayoría de los países es garantizar que ninguna persona votará más de una vez en una determinada elección. Las garantías van desde complicados sistemas de empadronamiento electoral en los que cabe comprobar la buena fe de cada elector e impugnar su derecho de sufragio antes del día de la elección hasta la solución más sencilla pero no menos eficaz de marcar a cada votante con tinta indeleble una vez emitido el

voto de manera que pueda identificársele inmediatamente si trata de votar por segunda vez.

Un segundo aspecto de la igualdad del sufragio es que cada voto debe tener el mismo valor. Si, para elegir un solo representante, se necesitan 5.000 votos en una circunscripción y sólo 1.000 en otra, el peso de cada voto en la última es proporcionalmente mayor que en la primera. Cuando esas diferencias no se han establecido deliberadamente, se producen generalmente como resultado de movimientos de población, en los que una gran cantidad de habitantes de las regiones rurales se traslada a las zonas urbanas o pasa de una subdivisión política a otra. Como resultado de esos cambios disminuye el número de votos necesario para elegir a un representante en la zona abandonada, mientras que aumenta el de los necesarios en la zona de destino de los migrantes.

Con el fin de corregir la desigualdad resultante de los cambios de esta índole, muchos gobiernos efectúan reajustes periódicos de la base de la representación; la representación de cada unidad política se computa con arreglo a una fórmula matemática que se aplica a la población de esa unidad con el fin de mantener una relación constante entre el número de electores y el número de representantes. En esos casos, los reajustes se efectúan ordinariamente de modo automático a intervalos regulares y generalmente poco tiempo después de cada censo nacional.

A este respecto, debe hacerse notar que la igualdad del sufragio puede desaparecer como consecuencia del establecimiento de cuerpos o padrones electorales separados para los distintos elementos de la población de un país. Esta práctica, que divide a los electores en categorías y lugares estableciendo desigualdades entre ellos, ha desaparecido afortunadamente excepto en algunos países que la mantienen como medida especial de protección de un determinado elemento de la población que de otro modo no tendría representación equitativa en el gobierno, o con un criterio claramente discriminatorio.

Medidas para promover el secreto del voto

El secreto del voto es una innovación relativamente moderna. Hasta el siglo XIX se aceptaba generalmente que la votación era una función pública que debía ejercerse en público, y la práctica era que cada elector declarara su preferencia en voz alta de manera que todos conocieran su elección. Este sistema del "voto abierto" fue abandonado porque facilitaba la intimidación de los electores por los funcionarios públicos, empleadores o grupos de presión, sustituyéndolo por el voto secreto que en principio está ya universalmente aceptado — por lo menos en lo que se refiere a las elecciones entre candidatos a cargos públicos — y se aplica en casi todos los países del mundo.

Los gobiernos han adoptado medidas muy diversas para

asegurar el secreto del voto regulando de manera distinta la organización de los colegios electorales, papeletas, urnas y máquinas empleadas en las elecciones, pero todos los métodos persiguen fundamentalmente los mismos objetivos. La finalidad principal de estas medidas es permitir que cada elector emita su voto en privado y garantizar que nadie le observará en este acto o averiguará la forma en que ha votado o va a votar.

En la mayoría de los países se prohíbe que los que prestan servicio en los colegios electorales impidan que un elector deposite su voto, traten de obtener información respecto del candidato por el que el elector ha votado o va a votar, induzcan o traten de inducir a un elector a que muestre su papeleta después de marcada o comuniquen a cualquier persona información sobre el candidato por el que un elector va a votar o ha votado ya. Los encargados del recuento de los votos no pueden obtener información en cuanto a las personas que han depositado una papeleta determinada ni comunicar esa información a otra persona.

En algunos países es también ilegal que un elector declare abiertamente, en un colegio electoral, por quién va a votar o ha votado o enseñe su papeleta a alguien después de haberla marcado; algunas veces la ley prohíbe que incluso los tribunales averigüen cómo ha votado o va a votar un elector.

Como es natural, las disposiciones de esta índole no se aplican tan rígidamente en el caso de los votantes que no pueden seguir el procedimiento normal debido a su incapacidad física o a su analfabetismo; en tales casos, se considera generalmente más importante la emisión de su voto con la ayuda de una persona de su confianza, la cual asume, por supuesto, la obligación de no divulgar lo que sabe.

Medidas para promover la autenticidad de las elecciones y otras consultas públicas

En casi todos los países en que se celebran elecciones u otras consultas públicas, dichos actos se regulan en los textos constitucionales o en las leyes o reglamentos electorales. Esas disposiciones, que pueden ser permanentes o temporales (para una elección únicamente) por su naturaleza, y nacionales, provinciales o municipales por su alcance, regulan generalmente todas las fases del proceso electoral y contienen garantías contra abusos tan graves como el fraude, el soborno, la venalidad, la coacción o la intimidación de los votantes.

En varios países, las leyes o reglamentos electorales establecen órganos independientes e imparciales encargados de la fiscalización de las elecciones y de los funcionarios electorales. Esos órganos están generalmente dotados de facultades para destituir a los funcionarios que no desempeñen honestamente sus funciones y autorizados para examinar y decidir las controversias que se

planteen en relación con las elecciones, sin más limitaciones que la posibilidad de recurrir de sus decisiones a los tribunales competentes, pudiendo también multar, detener o imponer otras penas a los delincuentes. La independencia e imparcialidad de esos órganos y la rapidez con que pueden actuar cuando se producen abusos garantizan la autenticidad de las elecciones que están encargados de fiscalizar.

Las medidas más generales contra el fraude electoral, que aparecen en las leyes de casi todos los países, prohíben la falsificación o destrucción de papeletas, el “embuchado” de las urnas electorales o las manipulaciones en las máquinas, así como la fabricación o importación de urnas con compartimientos secretos que permitan guardar papeletas marcadas antes de la elección, o sustraer, cambiar de urna o manipular las legítimamente depositadas.

En muchos países se prevé expresamente la presencia en las oficinas de empadronamiento y colegios electorales, así como en las operaciones de recuento de cédulas, de representantes de todos los candidatos en las elecciones o de cada organización o partido político. Estos representantes pueden oponerse a la inscripción o al ejercicio del derecho de sufragio de las personas que, a su juicio, carezcan de él y comprobar las cédulas a medida que se cuentan. Cuando su oposición se impugna, la cuestión es resuelta por la comisión de elecciones, el tribunal especial, o, si es necesario, el poder judicial.

La contabilidad obligatoria de los gastos de las elecciones tiene como objeto primordial evitar el soborno, pero en algunos países tiende también a poner un límite a esos gastos con el fin de dar las mismas oportunidades a los candidatos ricos y a los pobres. Muchos gobiernos exigen que todos los candidatos a cargos públicos presenten informes detallados sobre las contribuciones recibidas y los gastos en que hubieren incurrido en sus campañas, fijan un límite máximo a las cantidades que pueden recibir o gastar en dichas campañas electorales y prohíben la aceptación de contribuciones de corporaciones o individuos que tengan tratos financieros o contractuales con las autoridades públicas. Por otra parte, declaran ilegal la sollicitación o aceptación de sumas con objeto de inducir a un elector a votar de un modo determinado.

Las medidas contra la intimidación prohíben generalmente toda tentativa de influir, por medios violentos, coacción o amenazas, en el voto de un elector o de persuadirle de que se abstenga de votar; también se prohíbe toda tentativa de perturbación del orden en las elecciones. En algunos países está vedado a los funcionarios, y en particular a la policía y miembros de las fuerzas armadas, pedir a los electores que den sus votos a un determinado candidato.

Al mismo tiempo, la mayoría de los gobiernos reconocen su responsabilidad especial en asegurar la mayor libertad posible de opinión y expresión y la libertad de reunión y asociación pacíficas durante el período de campaña que normalmente precede a las elecciones. Por eso, hacen todo lo posible para ofrecer a los candidatos rivales oportunidades esencialmente iguales de celebrar reuniones públicas, organizar exposiciones, publicar anuncios, circulares y otros materiales de información o presentar libremente de cualquier otro modo sus opiniones al cuerpo electoral.

Es frecuente que el día de la elección el número de candidatos de una determinada circunscripción haya quedado reducido a uno o sea igual al de puestos asignados a dicha circunscripción, bien porque no se hayan presentado más candidaturas, bien porque las demás se hayan retirado. En tales casos el procedimiento normal en muchos países es declarar elegidos sin votación a ese candidato o candidatos. Cuando se dan casos flagrantes de presentación de candidaturas y subsiguiente retiro por motivos sospechosos, resulta necesario adoptar medidas para prevenirlos.

Medidas para promover la igualdad de oportunidades en el desempeño de cargos públicos electivos

A diferencia de otras épocas en que los gobiernos se inclinaban a establecer condiciones muy estrictas para aquellos de sus nacionales que trataban de desempeñar cargos públicos electivos, limitando así las candidaturas a los miembros de las clases privilegiadas, la tendencia moderna es reducir al mínimo los posibles motivos de incapacidad y promover, tanto en las leyes como en la práctica, la mayor igualdad posible de oportunidades de acceso a los cargos públicos electivos. Esto no se aplica, sin embargo, naturalmente a los cargos que exigen condiciones muy particulares, tales como formación y experiencia jurídicas en el caso de los jueces electivos.

Ya no es frecuente que se exija que los candidatos a estos cargos públicos sean nacionales de origen, posean unos determinados ingresos independientes o tengan una determinada formación. Muchos gobiernos garantizan, por el contrario, en las constituciones o en las leyes electorales, que todos los nacionales sin discriminación tendrán igualdad de acceso a los cargos públicos electivos. Generalmente, todo lo que actualmente se exige de un candidato a un cargo público es que reúna los requisitos necesarios para ser elector en su propia circunscripción. En muchos casos, sin embargo, se establece una edad mínima superior a la necesaria para ejercer el derecho de sufragio, dado que se considera necesaria cierta madurez para el desempeño de determinados cargos. Existe, sin embargo, una tendencia general a reducir esa edad.

Algunos gobiernos han tendido recientemente además a

suprimir el requisito en virtud del cual los candidatos a cargos públicos habían de estar patrocinados por una organización, permitiendo que las candidaturas se inicien por una petición independiente de un número determinado de electores calificados. En algunos de estos países la ley dispone expresamente que para optar a un cargo público no es necesaria la afiliación a un partido político.

Otros gobiernos, en cambio, han reservado a los partidos políticos organizados el derecho a presentar candidatos a cargos públicos electivos. En algunos de esos países la fundación de organizaciones o partidos políticos por grupos compuestos de un número razonable de votantes es libre y, por lo tanto, el sistema no da lugar a discriminaciones. En cambio, en los países en que existen limitaciones al establecimiento de organizaciones políticas, el sistema puede conducir a graves discriminaciones contra los que no comparten las opiniones de ninguna de esas organizaciones.

Huelga decir que la supresión de requisitos formales para la opción a cargos públicos ha permitido la presentación de muchas candidaturas que de otro modo no se hubieran presentado nunca y ha hecho intervenir en la vida pública a muchas personas y grupos que pueden hacer contribuciones muy valiosas al gobierno de su país.

Al mismo tiempo, ciertos gobiernos han experimentado la necesidad de reforzar en ciertos casos las disposiciones cuyo objeto es impedir la elección para el desempeño de cargos públicos de ciertas categorías de personas, tales como los miembros de las fuerzas armadas y de la policía, los funcionarios públicos y los particulares cuyos intereses privados pueden estar en oposición con los intereses del Estado. En la mayoría de los casos esas medidas han tenido su origen en circunstancias históricas que deben examinarse cuidadosamente y objetivamente antes de determinar si su efecto es promover la igualdad o establecer una discriminación.

Medidas para promover la igualdad de oportunidades en el desempeño de cargos públicos de nombramiento directo

Durante el siglo último se ha afirmado en muchos países la tradición de una administración pública imparcial y no política. Con el fin de fomentar esta tradición que tiene sus raíces en el principio de selección por méritos comprobados en una oposición y sin discriminaciones, muchos gobiernos han creado comisiones de administración pública, responsables únicamente ante el poder legislativo. Esas comisiones pueden ser tanto provinciales o locales como nacionales.

Las funciones de esos órganos abarcan toda la amplia gama de las actividades de personal, entre ellas el examen de los candidatos, su nombramiento, evaluación y clasificación, los informes

sobre sus servicios, la comprobación de sus antecedentes, sus traslados y ascensos, su inamovilidad y sus sueldos, retiros y pensiones. En muchos casos, estos órganos están también encargados de hacer cumplir las disposiciones legales contra la discriminación en la administración pública, tales como la prohibición de que los funcionarios encargados de los nombramientos investiguen la raza, religión o afiliación política de los candidatos. En algunos casos, reciben, examinan y resuelven las quejas y organizan programas de educación y persuasión encaminados a eliminar las causas de discriminación.

Medidas para la protección de grupos particulares

En ciertos países se toman medidas especiales para proteger los derechos políticos de las personas que difieren del resto de la población por razón de ciertas características como la raza, la lengua o la religión. Medidas análogas se adoptan, en algunos casos, para proteger los derechos políticos de las mujeres.

Cuando esas personas residen en una parte del país y constituyen una mayoría en el lugar, gozan a veces de cierta autonomía que les permite proteger esos derechos. Cuando los grupos son grandes y cada uno suficientemente numeroso, el problema se resuelve a veces estableciendo un sistema federal de gobierno en virtud del cual cada grupo puede tener autonomía en cuestiones de interés local y al mismo tiempo participar plenamente en el gobierno central en todas las cuestiones de interés nacional.

Esas soluciones no son posibles cuando los diversos grupos están mezclados y dispersos. En ese caso, con objeto de evitar que la minoría se vea privada de la representación equitativa en el gobierno, algunos países han adoptado medidas de protección adaptadas a las circunstancias especiales de cada caso particular.

Por ejemplo, en un país donde las condiciones han hecho casi imposible que una determinada comunidad tenga la representación que equitativamente le corresponde en los órganos legislativos, la ley autoriza al presidente a que nombre a dos personas de dicha comunidad miembros de la cámara baja del poder legislativo central si en su opinión la comunidad no está adecuadamente representada en ella. Además, el gobernador de cada unidad política está facultado para nombrar miembros de las asambleas legislativas correspondientes a las personas de esa comunidad que considere adecuado. En un principio se previó que esas medidas dejarían de aplicarse después de un plazo de 10 años, pero recientemente se han prorrogado por otros diez.

De modo análogo, cuando las autoridades de un país que obtuvo recientemente su independencia trataron de elaborar las disposiciones constitucionales relativas al disfrute de los derechos políticos, comprobaron que no se había estudiado suficientemente la cuestión de si era conveniente regular de modo especial la

participación en los órganos legislativos de grupos raciales que de otro modo no estarían adecuadamente representados a través del proceso electoral. Entonces se llegó a la conclusión de que no debían adoptarse medidas especiales sino en los casos en que por el momento no cabía compensar por otros medios la insuficiencia de la representación. Representantes de los distintos grupos raciales indicaron claramente que no deseaban de ningún modo que se prolongara por mucho tiempo la representación separada de las distintas razas, pero que, en las fases iniciales y hasta que la vida política del país se hubiera desarrollado más plenamente con arreglo a criterios no raciales, debían hacerse ciertos nombramientos limitados en beneficio de las minorías raciales, en el entendimiento de que el sistema se revisaría antes de terminar un período inicial de cuatro años. Con arreglo a ese plan, se concedió representación separada a dos comunidades raciales otorgando a cada una un puesto de provisión por nombramiento directo, y se garantizó al mismo tiempo los intereses de un tercer grupo reservándole un puesto de designación directa en los órganos legislativos. Cuando este sistema se revisó dos años más tarde, se derogaron las disposiciones que establecían la representación separada de los diversos grupos étnicos por no considerarse ya necesarias para los fines que con ellas se perseguían, adoptándose una nueva en la que se prescribió que en la división de cada Estado en circunscripciones para la elección de los miembros de los órganos legislativos centrales y provinciales se tuviera debidamente en cuenta la distribución de las distintas comunidades.

En varios países con grandes poblaciones aborígenes o elementos atrasados, se asigna a estos grupos ciertos puestos en los órganos legislativos aunque se reconoce que, en circunstancias normales, sus miembros no podrían ejercer sus derechos políticos más que de un modo muy limitado dada la inestabilidad de su forma de vida y la incapacidad de muchos de ellos para cumplir los requisitos de residencia o alfabetismo. En tales casos únicamente los miembros del grupo a que se concede esa consideración especial son elegibles para ocupar los puestos reservados, siendo al mismo tiempo elegibles para ocupar los puestos no reservados.

Un sistema ligeramente distinto existe en un caso en que no se establece la distinción entre los "europeos" y una minoría étnica en cuanto a la posibilidad de participar en las elecciones para la Cámara de Representantes, pero donde el país está dividido, desde el punto de vista de la representación de la minoría, en cuatro distritos especiales. Los "europeos" no pueden empadronarse en un distrito electoral correspondiente a la minoría, mientras que los miembros de la minoría, que no sean mestizos, no pueden empadronarse en un distrito electoral europeo. De esa forma se asegura la elección de cuatro representantes de la minoría, y el gobierno afirma que esa representación legislativa, encaminada a garantizar la protección de los intereses de los miembros de esa

minoría, “les ha dado una representación parlamentaria proporcionalmente mayor que a los electores europeos”.

En algunos otros casos se prevé expresamente la representación política de las minorías en el Parlamento. Algunas veces, este resultado se logra por medio de un sistema de representación proporcional.

En varios países todo el sistema electoral se basa en la aceptación, por ley o por acuerdo, de un arreglo para la representación separada de las distintas comunidades o grupos confesionales. En uno de estos países, la distribución por confesiones de los puestos de los órganos legislativos está establecida por la ley electoral y, en virtud de un acuerdo, los puestos más elevados del Estado se asignan a miembros de las distintas comunidades. En otro, el país está dividido en distritos electorales y la ley determina el número de candidatos que pueden elegirse en cada distrito así como también su religión y el grupo étnico o tribal a que han de pertenecer.

En algunas ocasiones se prevé la representación separada de las mujeres en los órganos legislativos. Así, en un caso, la ley dispone que “la ley determinará el número de mujeres que habrán de elegirse en las distintas clases de elecciones”, y como resultado se ha establecido una cuota en virtud de la cual de cada cinco miembros de la asamblea nacional uno ha de ser una mujer y por cada diez representantes de todas las asambleas locales habrá de elegirse otro representante del sexo femenino. En otro caso, las mujeres, aparte de estar representadas por los miembros elegidos en los distritos electorales en que residen, lo están por diez miembros adicionales.

A veces se adoptan medidas especiales para la protección de determinados elementos de la población de un país en lo que respecta al derecho a la igualdad de oportunidades para el ejercicio de las funciones públicas. En muchos casos estas medidas consisten en un sistema de cuotas, público o clandestino, en virtud del cual se asegura la representación de esos grupos en la administración pública.

En los países donde existen, distribuidos por distritos, diversos grupos que hablan lenguas distintas se plantea a veces una situación especial. En ellos se suscita un doble problema: por una parte, hay que garantizar a todos el derecho a la igualdad de oportunidades para el ejercicio de las funciones públicas cualquiera que sea la lengua que hablen; por la otra, hay que ofrecer a cada grupo la seguridad de que los asuntos oficiales se tramitarán en una lengua que puede ser comprendida por los interesados. Un procedimiento de resolver este problema es exigir que el conocimiento de la lengua local sea requisito imprescindible para el desempeño de cualquier cargo en una zona determinada.

Otra situación especial se plantea en los países en que las funciones públicas han sido desempeñadas en gran parte por personas que no pertenecían al grupo mayoritario. Aunque sin ser aún plenamente aptos para competir en cuanto a preparación con los miembros del grupo hasta ahora privilegiado, los miembros de la mayoría no predominante están, sin embargo, sustituyéndolos gradualmente con la aprobación tácita o expresa del gobierno e incluso con sanción legal.

La dificultad que se plantea en relación con todas las medidas protectoras especiales es que tienden a ser discriminatorias con el paso del tiempo. Sólo pueden considerarse justificadas mientras las condiciones políticas, económicas, sociales y culturales de los pueblos interesados les impiden disfrutar de los beneficios que les conceden las leyes generales del país, pero su efecto es sin duda discriminatorio si siguen aplicándose cuando ya no son necesarias o de modo que crean o prolongan una preferencia indebida.

Medidas educativas y de otra índole

La importancia de un electorado ilustrado ha sido ya subrayada. A este respecto la educación desempeña un papel vital. Una de las funciones esenciales de las escuelas públicas es educar a la juventud para el cumplimiento de sus deberes cívicos. Fuera de las escuelas se utilizan otros métodos educativos tales como las campañas de publicidad y propaganda informando al público sobre los inconvenientes de la discriminación en materia de derechos políticos. Gracias a la educación los nacionales de un país conocen cada vez mejor sus derechos políticos y se dan cuenta de la necesidad de protegerlos.

Por lo que se refiere a las funciones públicas, se ha comprobado que los prejuicios suelen disminuir e incluso desaparecer cuando los miembros de un grupo que ha sido objeto de discriminación por considerársele "atrasado" reciben la instrucción necesaria y tienen oportunidad de demostrar su competencia.

Otros procedimientos indirectos de combatir la discriminación en esta esfera son el mejoramiento general de las condiciones de trabajo, la eliminación efectiva de toda distinción entre los miembros de los diferentes grupos en lo que respecta a los sueldos o condiciones de empleo y el establecimiento de un estatuto definido para los funcionarios públicos.

MEDIDAS ADOPTADAS POR ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES Y POR PARTICULARES

Aunque el papel de las autoridades públicas en la lucha contra la discriminación en materia de derechos políticos es absolutamente primordial, también es esencial el de las organizaciones no gubernamentales y el de los particulares.

Las organizaciones no gubernamentales fomentan principalmente la plena participación de los ciudadanos en las elecciones y otras consultas públicas y proporcionan un medio para que la opinión pública en cuestiones políticas se exprese con anterioridad a las elecciones formales. Los sindicatos, las organizaciones femeninas, juveniles y de ex combatientes, y los órganos cívicos de todas clases colaboran con frecuencia en el intento de mantener informado al electorado y de ayudar a los electores a tomar una decisión inteligente. La importancia de estas actividades y particularmente la de las organizaciones políticamente desinteresadas es innegable, y debe procurarse por todos los medios que las organizaciones de este tipo tengan un estatuto legal definido para poder expresar sin temor sus opiniones.

Los particulares — con la asistencia de las organizaciones no gubernamentales en caso de necesidad — desempeñan también un papel vital, no sólo votando y tratando de ser elegidos o nombrados para desempeñar cargos públicos, sino también combatiendo las prácticas discriminatorias y las violaciones de derechos políticos. Al defender sus derechos políticos, el particular puede encontrarse en oposición con su propio gobierno y verse obligado a mantenerlos frente al poder muy superior del Estado. Es, sin embargo, de importancia fundamental que trate de salvaguardar esos derechos por todos los medios a su alcance, ya que un gobierno que no esté dispuesto a proteger los derechos políticos se encuentra en una posición particularmente ventajosa para violarlos. De hecho, los principales ejemplos de violaciones de derechos políticos en toda la historia han sido obra de los gobiernos, y de ellos proceden incluso hoy las amenazas más peligrosas contra esos derechos.

Lo ideal es naturalmente la cooperación entre las autoridades gubernamentales, las organizaciones no gubernamentales y los particulares, tratando de conseguir el equilibrio entre las medidas gubernamentales, que son las únicas que pueden asegurar la erradicación completa de la discriminación en materia de derechos políticos, y las actividades no gubernamentales encaminadas a iniciar o mejorar esas medidas o a fomentar e incluso imponer su cumplimiento.

CAPÍTULO V

MEDIDAS INTERNACIONALES PARA COMBATIR LA DISCRIMINACION EN MATERIA DE DERECHOS POLITICOS

INTRODUCCIÓN

En el ámbito internacional se han adoptado medidas de diversa índole con miras a combatir la discriminación en materia de derechos políticos. Algunas de estas medidas han tenido aplicación universal y otras han sido de alcance regional.

Los tratados de paz y otros instrumentos concluidos después de la segunda guerra mundial, por ejemplo, contienen disposiciones que se refieren a los derechos políticos o que afectan a éstos. Varias resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas y una del Consejo de Seguridad, se refieren al goce de los derechos políticos, ya sea en general o en relación con situaciones particulares. La Asamblea General ha aprobado además la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer. Además, hay varios convenios de la Organización Internacional del Trabajo que se refieren a los derechos políticos. Y, en el ámbito regional, ciertos países de Europa, de América Latina y de la región afroasiática han adoptado una acción concertada con miras a fomentar o proteger los derechos políticos de los pueblos de esas zonas y a hacer desaparecer la discriminación respecto de esos derechos.

TRATADOS DE PAZ Y OTROS INSTRUMENTOS CONCLUIDOS DESPUÉS DE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

Después de la segunda guerra mundial la idea de la protección de los derechos humanos quedó recogida en varios tratados de paz, en armonía con la Carta de las Naciones Unidas, con arreglo a la cual el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales constituyen un factor importante para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Todos los tratados de paz firmados en París el 10 de febrero de 1947, así como el Tratado Estatal para el Restablecimiento de una Austria Independiente y Democrática, de fecha 15 de mayo de 1955, contienen normas que se refieren o afectan a los derechos

políticos. Estos tratados estipulan que cada uno de los que anteriormente fueron Estados enemigos, y Austria, deberán adoptar todas las medidas necesarias para asegurar a todas las personas que se encuentren bajo su jurisdicción, sin ninguna distinción basada en la raza, el sexo, el idioma o la religión, el goce de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, inclusive la libertad de expresión, la libertad de prensa y publicación, la libertad de cultos, la libertad de opinión política y la libertad de reunión pública ¹⁴.

Los tratados de paz con Hungría y Rumania contienen, además, cláusulas que prohíben la discriminación entre personas de nacionalidad húngara o rumana según el caso, basada en la raza, el sexo, el idioma o la religión, tanto en lo que se refiere a "su persona, sus bienes, sus negocios, sus intereses profesionales o financieros, su condición jurídica, sus derechos políticos y civiles como en cualquier otro aspecto" ¹⁵.

El Tratado de Paz con Italia contiene una sección especial (Sección II), relativa a la nacionalidad y a los derechos civiles y políticos, en la que existe un artículo que prevé que los súbditos italianos que el 10 de junio de 1940 estaban domiciliados en territorio traspasado por Italia a otro Estado ¹⁶, en virtud del Tratado "... pasarán a ser nacionales, con la plenitud de derechos civiles y políticos, del Estado al que se ha transferido el territorio" ¹⁷.

Además, el Memorándum de Acuerdo entre los Gobiernos de Italia, el Reino Unido, los Estados Unidos de América y Yugoslavia relativo al Territorio Libre de Trieste, rubricado en Londres el 5 de octubre de 1954, contiene un Estatuto Especial en el que los Gobiernos de Italia, y Yugoslavia convienen en lo siguiente ¹⁸:

"Los miembros del grupo étnico yugoeslavo que se hallan en la zona administrada por Italia y los miembros del grupo étnico italiano que se encuentran en la zona administrada por Yugoslavia gozarán de los mismos derechos y el mismo trato que los demás habitantes de las dos zonas.

¹⁴ Naciones Unidas, *Yearbook on Human Rights* (1947): Tratado de Paz con Bulgaria, artículo 2, pág. 390; Tratado de Paz con Finlandia, artículo 6, pág. 391; Tratado de Paz con Hungría, artículo 2, inciso 1, pág. 392; Tratado de Paz con Italia, artículo 15, pág. 393; Tratado de Paz con Rumania, artículo 3, inciso 1, pág. 397; véase también *Yearbook on Human Rights* (1955), *Survey of Human Rights in Austria in 1955*, pág. 10.

¹⁵ Naciones Unidas, *Yearbook on Human Rights* (1947), Tratado de Paz con Hungría, artículo 2, inciso 2, pág. 392; Tratado de Paz con Rumania, artículo 3, inciso 2, pág. 397.

¹⁶ Los Estados a los que se cedieron territorios que habían sido italianos son Francia, Yugoslavia y Grecia.

¹⁷ Naciones Unidas, *Yearbook on Human Rights* (1947), Tratado de Paz con Italia, artículo 19, pág. 393.

¹⁸ *Ibid.* (1954), pág. 398.

“Esta igualdad implica que gozarán:

“a) De igualdad con respecto a los otros ciudadanos en lo que se refiere a derechos políticos y civiles...

“b) De igualdad de derechos para la obtención y ejercicio de todos los servicios, funciones, profesiones y honores de carácter público;

“c) De igualdad de acceso a los cargos públicos y administrativos...”

ACCIÓN DE CARÁCTER GENERAL DENTRO DEL MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS

Bases esenciales de la paz

En la resolución 290 (IV), titulada “Bases esenciales de la paz”, aprobada el 1º de diciembre de 1949, la Asamblea General exhortó a todas las naciones “a promover en reconocimiento de la primordial importancia de preservar la dignidad y el valor de la persona humana, la plena libertad para la expresión pacífica de la oposición política, y el pleno respeto para todos los demás derechos fundamentales proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos”. Posteriormente, la Asamblea General, en su resolución 819 (IX), titulada “Fortalecimiento de la paz mediante la eliminación de los obstáculos que impiden el libre intercambio de informaciones e ideas”, aprobada el 11 de diciembre de 1954, instó a todos los gobiernos a cumplir fielmente la resolución 290 (IV), “como guía para el logro de una auténtica paz con libertad y justicia”.

Proyecto de pacto internacional de derechos civiles y políticos

El proyecto de pacto internacional de derechos civiles y políticos se refiere a los derechos políticos en el artículo 23. El texto de este artículo, que fue aprobado por la Tercera Comisión de la Asamblea General, el 8 de noviembre de 1961, dice lo siguiente ¹⁹:

“Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo del presente Pacto, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

“a) De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

“b) De votar y de ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

“c) De acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.”

¹⁹ E/2573, anexo I b.

Otros artículos del proyecto de pacto tratan de derechos mencionados en otras partes del presente estudio (capítulo II) por cuanto están estrechamente relacionados con los derechos políticos.

Convenio relativo a la abolición del trabajo forzoso

La Conferencia Internacional del Trabajo, en su 14a. reunión, aprobó, con fecha 25 de junio de 1957, el Convenio relativo a la abolición del trabajo forzoso (Convenio de la Organización del Trabajo No. 105) ²⁰, por el cual cada uno de los Estados que lo ha ratificado se compromete a (artículo 1) eliminar y no hacer uso de ninguna forma de trabajo forzoso u obligatorio "como medio de coerción política o educación o castigo por sostener o expresar opiniones políticas o ideológicas opuestas al sistema político, social o económico establecido..."

Convenio relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación

La Conferencia Internacional del Trabajo en su 42a. reunión aprobó, con fecha 23 de junio de 1958, el Convenio relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación (Convenio de la OIT No. 111) ²¹, en virtud del cual todos los miembros que han ratificado el Convenio se obligan a "formular y llevar a cabo una política nacional que promueva, por métodos adecuados a las condiciones y a la práctica nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación a este respecto". Entre otros aspectos, esta política deberá seguirse también en lo que se refiere a los empleos sometidos al control directo de una autoridad nacional.

Al mismo tiempo la Conferencia aprobó también una Recomendación sobre esta materia, que contiene disposiciones análogas (Recomendación 111 de la OIT) ²².

ACCIÓN DENTRO DEL MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS RELATIVA A SITUACIONES PARTICULARES

Palestina

El 29 de noviembre de 1947 la Asamblea General aprobó la resolución 181 (II), relativa al gobierno futuro de Palestina, en la que recomendaba al Reino Unido, como Potencia mandataria de Palestina, y a todos los demás Miembros de las Naciones Unidas, la aprobación y ejecución de un Plan de Partición con Unión

²⁰ Naciones Unidas, *Yearbook on Human Rights* (1957), pág. 303.

²¹ *Ibid.* (1958), pág. 307.

²² *Ibid.*, pág. 308.

Económica. El Plan, que figura anexo a la resolución, establece, entre otras cosas las siguientes medidas preparatorias para la independencia (Parte I, Sección B):

"9. El Consejo Provisional de Gobierno de cada Estado organizará, a más tardar dos meses después del retiro de las fuerzas armadas de la Potencia mandataria, elecciones para la Asamblea Constituyente; estas elecciones deberán celebrarse conforme a los principios democráticos.

"En cada Estado, los reglamentos electorales serán dictados por el Consejo Provisional de Gobierno y aprobados por la Comisión...

"10. La Asamblea Constituyente de cada Estado redactará una constitución democrática para este Estado y elegirá un gobierno provisional... Las Constituciones de los Estados deberán comprender... entre otras cosas disposiciones para:

"a) Establecer en cada Estado un cuerpo legislativo elegido por sufragio universal y en votación secreta, sobre la base de la representación proporcional, y un órgano ejecutivo responsable ante el cuerpo legislativo...

"d) Garantizar a todas las personas, sin discriminación alguna, derechos iguales en materia civil, política económica y religiosa y el goce de los derechos del hombre y libertades fundamentales, inclusive las libertades de credo, idioma, palabra y publicación, enseñanza, reunión y asociación..."

En el plan se preveía además que el gobierno provisional de cada Estado proyectado presentara, con anterioridad a la independencia, una declaración, que debería comprender, entre otras cosas, las cláusulas siguientes (Parte II, Sección C, Capítulo 2):

"...

"2. No se hará discriminación de ninguna clase entre los habitantes por motivos de raza, religión e idioma o sexo.

"3. Todas las personas comprendidas dentro de la jurisdicción del Estado tendrán por igual derecho a la protección de la ley."

Situación racial en la Unión Sudafricana

En la parte B de la resolución 616 (VII) la Asamblea General declara "que en una sociedad multirracial se consigue mejor la armonía y el respeto a los derechos y las libertades humanas y el desarrollo pacífico de una comunidad unificada cuando la legislación y la práctica tienden a garantizar la igualdad de todas las personas ante la ley, sin distinción de raza, credo o color, y cuando la participación de todos los grupos raciales en la vida económica, social, cultural y política se basa en la igualdad". Afirmar además "que toda política de los gobiernos de los Estados Miembros que no persigue esos fines, sino que tiene por objeto perpetuar o aumentar la discriminación, es inconciliable con los compromisos

adquiridos por los Miembros en virtud del Artículo 56 de la Carta". La Asamblea General estableció el 5 de diciembre de 1952, una Comisión compuesta de tres miembros, encargada de estudiar la situación racial en la Unión Sudafricana teniendo en cuenta los propósitos y principios de la Carta y prestando debida atención a las disposiciones de varios artículos que se mencionaban expresamente en ella, así como a las resoluciones de las Naciones Unidas sobre la persecución y la discriminación raciales. En los años siguientes la Comisión presentó tres informes a la Asamblea General, en cada uno de los cuales trataba de los actos y órdenes en los que se establecían diferencias de trato a los diversos grupos con respecto, entre otras cosas, a los derechos políticos ²³.

El Gobierno de la Unión Sudafricana dejó sentado que consideraba que la resolución era contraria al Artículo 2, párrafo 7 de la Carta, que prohíbe a las Naciones Unidas intervenir "en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados". En consecuencia, no reconoció la autoridad de la Comisión ni cooperó con ella.

La Asamblea General examinó todos y cada uno de los informes de la Comisión y adoptó las resoluciones pertinentes ²⁴. En la resolución 917 (X), aprobada después de examinar el tercer informe, no se previó que continuasen los trabajos de la Comisión.

En fecha posterior, la Asamblea General incluyó un tema titulado "La cuestión del conflicto racial en el Africa del Sur resultante de la política de *apartheid* del Gobierno de la Unión Sudafricana" en el programa de los siguientes períodos de sesiones y aprobó las resoluciones 1016 (XI), 1178 (XII), 1248 (XIII), 1375 (XIV) y 1598 (XV) sobre esta cuestión.

Además, el Consejo de Seguridad, en su 856a. sesión, celebrada el 1º de abril de 1960, después de haber examinado una queja presentada por veintinueve Estados Miembros (S/4279 y Add. 1) relativa a "la situación resultante de la masacre de manifestantes desarmados que protestaban pacíficamente contra la discriminación y la segregación racial en la Unión Sudafricana" aprobó una resolución en la que instaba al Gobierno de la Unión Sudafricana a que tomara "medidas encaminadas a establecer la armonía racial basada en la igualdad a fin de que no persista o vuelva a surgir la actual situación, y que renuncie a su política de *apartheid* y de discriminación racial".

²³ Véanse *Documentos Oficiales de la Asamblea General, octavo período de sesiones, Suplemento No. 16* (A/2505 y Add. 1), capítulo VI, sección II; capítulo VII, sección II, capítulo VIII, sección II; *ibid.*: *noveno período de sesiones, Suplemento No. 16* (A/2719), capítulo IV, secciones I y II; capítulo VI, sección I 3); *ibid.*: *décimo período de sesiones, Suplemento No 14* (A/2953), capítulo II, sección III.

²⁴ Véanse las resoluciones 721 (VIII), 820 (IX) y 917 (X) de la Asamblea General.

Africa Sudoccidental

En su resolución 749 A (VIII) de 28 noviembre de 1953, la Asamblea General creó una Comisión del Africa Sudoccidental, que había de actuar “hasta el momento en que se concierte un acuerdo entre las Naciones Unidas y la Unión Sudafricana”. Entre otras cosas se pidió a la Comisión que “examine la información y los documentos disponibles respecto al Territorio del Africa Sudoccidental, dentro de los límites del Cuestionario aprobado en 1926 por la Comisión Permanente de Mandatos de la Sociedad de las Naciones”.

Desde entonces, la Comisión ha presentado informes en cada período de sesiones de la Asamblea General, y en cada informe ha incluido una sección relativa a la situación política del Territorio²⁵. La Asamblea General examinó cada uno de estos informes y aprobó las resoluciones pertinentes²⁶. En una de estas resoluciones (1054 (XI)) la Asamblea General señaló a la atención del Gobierno de la Unión Sudafricana las recomendaciones de la Comisión relativas, entre otras cosas, a “la extensión a todos los habitantes del derecho de representación en el actual cuerpo legislativo territorial”, y a “que el empleo en la administración pública se funde en criterios ajenos al origen racial, y para que se capacite gradualmente a los no europeos a fin de que puedan ocupar cargos más elevados en la administración”. En una segunda resolución (1245 (XIII)), expresó su honda preocupación “ante la situación racial, económica y política que existe actualmente en el Territorio”.

La Asamblea General, en su decimoquinto período de sesiones, aprobó siete resoluciones relativas al Africa Sudoccidental (resoluciones 1563, 1564, 1565, 1566, 1567, 1568 y 1593 (XV)). En una de ellas (resolución 1564 (XV), de fecha 18 de diciembre de 1960, relativa a la libertad política en el Africa Sudoccidental), la Asamblea General expresó la profunda preocupación que le causaba la noticia de que los dirigentes de la South West Africa Peoples Organization y otros africanos del Territorio del Africa Sudoccidental eran objeto de encarcelamiento y deportación arbitrarios, e instó al Gobierno de la Unión Sudafricana a que diera “instrucciones a las autoridades competentes del Territorio bajo mandato

²⁵ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, noveno período de sesiones, Suplemento No. 14 (A/2666), anexo V, sección II, párrs. 10 a 75; Ibid.: décimo período de sesiones, Suplemento No. 12 (A/2913), anexo II, sección II, párrs. 13 a 71; undécimo período de sesiones, Suplemento No. 12 (A/3151), anexo II, sección II, párrs. 24 a 51; duodécimo período de sesiones, Suplemento No. 12 (A/3526), anexo I, sección II, párrs. 25 a 37; decimotercer período de sesiones, Suplemento No. 12 (A/3906), parte III, sección II, párrs. 56 a 79; decimocuarto período de sesiones, Suplemento No. 12 (A/4191), parte II, sección III, párrs. 61 a 89; decimoquinto período de sesiones, Suplemento No. 12 (A/4464), parte II, sección III, párrs. 125 a 249; decimosexto período de sesiones (A/4926).*

²⁶ Véase resoluciones 851 (IX), 941 (X), 1054 (XI), 1140 (XII), 1245 (XIII) y 1360 (XIV) de la Asamblea General.

del Africa Sudoccidental para que ponga fin al encarcelamiento y deportación arbitrarios de africanos, incluso de los dirigentes y miembros de la South West Africa Peoples Organization, y para que garanticen a todos los sectores de la población el libre ejercicio de los derechos políticos y la libertad de expresión". En una segunda resolución (1568 (XV), de 18 de diciembre de 1960), la Asamblea General expresó su pesar por el hecho de "que el Gobierno de la Unión Sudafricana no haya respondido todavía a los reiterados llamamientos de la Asamblea General invitándolo a modificar una política que atenta contra los derechos y libertades fundamentales de los pueblos autóctonos del Africa Sudoccidental y les impone incapacidades de distinta índole que se oponen a su adelanto político, económico y social", deploró la aplicación de la política de *apartheid* en el Territorio del Africa Sudoccidental e invitó al Gobierno de la Unión Sudafricana "a revocar o rescindir inmediatamente todas las leyes y los reglamentos basados en esta política". En una tercera resolución (1593 (XV), de fecha 16 de marzo de 1961), la Asamblea General tomó nota con especial preocupación de la negativa de la Potencia Mandataria a dar cumplimiento a la resolución 1568 (XV), y advirtió asimismo con preocupación "los continuos actos por los cuales, a partir de 1950, el Gobierno de la Unión Sudafricana ha procurado la asimilación del Territorio del Africa Sudoccidental, y en particular la celebración del supuesto referéndum del 5 de octubre de 1960 en el que sólo se permitió la participación de los habitantes "europeos" de dicho Territorio". La Asamblea General hizo un llamamiento a aquellos Miembros de las Naciones Unidas que tienen relaciones particularmente directas y continuas con el Gobierno de la Unión Sudafricana "para que ejerzan urgentemente toda su influencia sobre dicho Gobierno a fin de lograr que ajuste su conducta a las obligaciones que le impone la Carta de las Naciones Unidas y dé cumplimiento a las resoluciones aprobadas por la Asamblea General".

En su resolución 1568 (XV) la Asamblea General invitó a la Comisión a que, además de sus tareas normales, se dirigiese al Territorio a fin de investigar la situación y emprender un estudio acerca de las condiciones en que se podía restablecer un ambiente de paz y de seguridad y de las medidas que permitiesen a los habitantes autóctonos alcanzar una amplia autonomía interna que los condujera cuanto antes a la independencia total. Después de examinar el informe preliminar de la Comisión, la Asamblea General, en su resolución 1596 (XV) tomó nota con profundo pesar de que el Gobierno de la Unión Sudafricana se negaba a cooperar con las Naciones Unidas dando facilidades para la misión de la Comisión y pidió a ésta que procediera a la ejecución de las tareas que se le habían confiado. En su informe sobre el cumplimiento de estas resoluciones (A/4926), la Comisión expuso entre otras cosas, que la política de *apartheid* "es la característica más constante de la administración del Territorio bajo mandato y

abarca todos los aspectos de la vida de la población indígena, como lo demuestran, en particular los hechos siguientes:

“a) En la esfera política, la población indígena se ve privada por completo de todo derecho político y cívico; en efecto, carece de los derechos de sufragio activo y pasivo, de participar en los asuntos de gobierno, de tener libertad de movimiento y de expresión, de organizarse en partidos políticos para la defensa de sus legítimos intereses y aspiraciones, derechos que son monopolio exclusivo de la pequeña minoría blanca...”

Hungría

En su resolución 1132 (XI), de fecha 10 de enero de 1957, la Asamblea General estableció una Comisión Especial para el Problema de Hungría. La Comisión presentó un informe provisional el 20 de febrero de 1957 (A/3546). El 12 de junio de 1957 presentó un informe más completo (A/3592), que contenía un capítulo titulado “La reafirmación de los derechos políticos” (Capítulo XIII) y otro titulado “Los derechos políticos después de la revolución” (Capítulo XIV). La Asamblea General hizo suyo este informe en su resolución 1133 (XI), aprobada el 14 de septiembre de 1957. Posteriormente, la Comisión presentó un informe suplementario, de fecha 14 de julio de 1958 (A/3849), que la Asamblea General hizo suyo también en su resolución 1312 (XIII). En la misma resolución, la Asamblea General deploraba, entre otras cosas, “la permanente represión en Hungría de los derechos fundamentales del pueblo húngaro y de la libertad de expresión política de éste...”.

El Gobierno de Hungría no participó en estas actividades y mantuvo que la Comisión “violaba, con sus funciones, la Carta de las Naciones Unidas”.

ACCIÓN DENTRO DEL MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS RELATIVA A LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LA MUJER

En 1946 la Asamblea General, por su resolución 56 (I), recomendó a todos los Estados Miembros que todavía no habían concedido plenos derechos políticos a la mujer iguales a los concedidos a los hombres que “adopten las medidas necesarias para cumplir con los propósitos y fines de la Carta en este respecto”. Por iniciativa de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer y en cumplimiento de la resolución de la Asamblea General, el Consejo Económico y Social en la resolución 154 A (VII), recomendó a los Estados Miembros de las Naciones Unidas que otorgasen plenos derechos políticos a la mujer.

En su séptimo período de sesiones (1952) la Asamblea General aprobó la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer,

que ha sido firmada hasta el 1º de junio de 1962 por cuarenta y dos Estados, y ha recibido la ratificación o adhesión de treinta y seis. Contiene las siguientes disposiciones fundamentales ²⁷:

“Artículo 1

“Las mujeres tendrán derecho a votar en todas las elecciones en igualdad de condiciones con los hombres, si discriminación alguna.

“Artículo 2

“Las mujeres serán elegibles para todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional, en condiciones de igualdad con los hombres, sin discriminación alguna.

“Artículo 3

“Las mujeres tendrán derecho a ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas establecidas por la legislación nacional, en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna.”

El Consejo Económico y Social, en las resoluciones 504 E (XVI) y 547 B (XVIII), exhortó a los Estados Miembros que no lo hubiesen hecho todavía, a que firmaran y ratificaran la Convención o se adhirieran a ella, y pidió a los Estados partes que informaran al Consejo cada dos años acerca de las medidas tomadas para poner en práctica las disposiciones del Consejo. En las resoluciones 154 B (VII), 385 G (XIII) y 771 B (XXX), el Consejo recomendó a los Estados Miembros de las Naciones Unidas y de los organismos especializados que tomaran las medidas necesarias para eliminar los obstáculos legales y de otra índole que obstaran al acceso de la mujer, y en particular de la mujer casada, a los servicios y funciones públicas y al ejercicio de tales funciones. Además, en su resolución 652 B (XXIV), el Consejo invitó a las organizaciones no gubernamentales “a que prosigan sus actividades con miras a lograr que se reconozcan los derechos políticos a la mujer y a que se esfuercen por obtener un mayor apoyo de la opinión pública en los diferentes países, a favor de la firma y ratificación de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer o de la adhesión a ella”.

En cumplimiento de la resolución 120 A (VI) del Consejo, desde 1948, el Secretario General pasa todos los años un memorándum a la Asamblea General sobre las constituciones, leyes electorales y otros instrumentos legales relativos a los derechos políticos de la mujer. El último memorándum de la serie (A/5153) fue distribuido en el decimoséptimo (1962) período de sesiones, y al igual que los anteriores memorándum de la serie, incluye las disposiciones de que se tiene conocimiento y en las que se concede,

²⁷ Naciones Unidas, *Yearbook on Human Rights* (1952), pág. 376.

restringe o niega el derecho de la mujer a votar y a ser elegida. Además de estos textos, el memorándum ofrece cuadros relativos a las cuestiones siguientes:

- I. Países en que la mujer puede votar en todas las elecciones y ser elegida en iguales condiciones que el hombre (96);
- II. Países en que el derecho de la mujer a elegir o ser elegida, o ambos, están supeditados a ciertos requisitos que no se exigen al hombre (8);
- III. Países en que la mujer no tiene el derecho de voto ni el de ser elegida (9);
- IV. Países que han adoptado medidas desde 1945 (año en que se firmó la Carta de las Naciones Unidas) para confirmar la concesión de derechos políticos plenos o limitados a la mujer, para conceder tales derechos, o para extenderlos (69);
- V. Fechas en que se ha reconocido el derecho de voto a la mujer;
- VI. Países que han firmado o ratificado la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, o se han adherido a ella, hasta el 1º de junio de 1962 (48).

Otra actividad en esta esfera, iniciada por la Asamblea General en la resolución 926 (X), es la celebración de una serie de seminarios regionales en virtud del programa de servicios de asesoramiento en materia de derechos humanos. Algunos de estos seminarios tienen por objeto ayudar a las mujeres que han adquirido últimamente los derechos políticos, o que todavía no tienen el pleno ejercicio de ellos, con miras a que comprendan mejor sus deberes cívicos y aumenten su participación en la vida pública de sus países.

El primero de estos seminarios, relativo a los deberes cívicos de la mujer asiática y su mayor participación en la vida pública, se celebró en agosto de 1957 en Bangkok, Tailandia (ST/TAO/HR 1). En 1957, la Asamblea General, en su duodécimo período de sesiones, aprobó la resolución 1163 (XII) en la que, advirtiendo con satisfacción el éxito del seminario, expresaba la esperanza de que en lo futuro se celebrasen con la mayor frecuencia posible esta clase de seminarios. En mayo de 1959, tuvo lugar en Bogotá, Colombia (ST/TAO/HR 5), un seminario sobre la participación de la mujer en la vida pública. Un tercer seminario sobre esta materia se celebró en diciembre de 1960 en Addis Abeba, Etiopía (ST/TAO/HR 9).

En su decimoquinto período de sesiones, celebrado en 1961, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer manifestó su interés por el estudio sobre la discriminación en materia de derechos políticos y pidió a la Secretaría que lo pusiera a disposición de la Comisión en su próximo período de sesiones (E/3464, párr. 23).

ACCIÓN DENTRO DEL MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS RELATIVA A LOS TERRITORIOS NO AUTÓNOMOS Y EN FIDEICOMISO

Introducción

La Carta de las Naciones Unidas, en su declaración sobre los territorios no autónomos (Capítulo XI), afirma que los Miembros de las Naciones Unidas que tengan o asuman la responsabilidad de administrar esa clase de territorios aceptan como un encargo sagrado la obligación de asegurar, con el debido respeto a la cultura de los pueblos respectivos, “su adelanto político, económico, social y educativo, el justo tratamiento de dichos pueblos y su protección contra todo abuso” y también se obligan “a desarrollar el gobierno propio, a tener debidamente en cuenta las aspiraciones políticas de los pueblos y a ayudarlos en el desenvolvimiento progresivo de sus libres instituciones políticas, de acuerdo con las circunstancias especiales de cada territorio, de sus pueblos y de sus distintos grados de adelanto”. En el Capítulo XII, en el que se establece el Régimen Internacional de Administración Fiduciaria, la Carta declara que uno de los objetivos básicos de ese régimen será “promover el adelanto político, económico, social y educativo de los habitantes de los territorios fideicometidos, y su desarrollo progresivo hacia el gobierno propio o la independencia, teniéndose en cuenta las circunstancias particulares de cada territorio y de sus pueblos y los deseos libremente expresados de los pueblos interesados, y según se dispusiere en cada acuerdo sobre administración fiduciaria”.

Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales

En la resolución 1514 (XV) titulada “Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales”, la Asamblea General declaró, entre otras cosas, que debían tomarse inmediatamente medidas en los territorios en fideicomiso y no autónomos y en todos los demás territorios que no hubiesen logrado aún su independencia, para traspasar todos los poderes a los pueblos de esos territorios, sin condiciones ni reservas, en conformidad con su voluntad y sus deseos libremente expresados, y sin distinción de raza, credo ni color, para permitirles gozar de la libertad y la independencia absolutas.

Territorios no autónomos

En el curso del año comprendido entre el 16 de junio de 1960 y el 15 de junio de 1961, el Secretario General recibió información sobre cincuenta y un territorios de seis Estados Miembros Administradores en virtud del inciso e del Artículo 73 de la Carta; en el año anterior se había recibido información sobre cincuenta y seis territorios. Los Estados Miembros Administradores utilizaron para ello

el formulario revisado aprobado por la Asamblea General, en virtud del cual la transmisión de información sobre el adelanto político de los pueblos de cada territorio es facultativa. Los Gobiernos de Australia, Estados Unidos de América, Nueva Zelandia y Países Bajos, al igual que en años anteriores, consignaron información facultativa de esta índole.

La Asamblea General, en su resolución 1535 (XV) expresó la opinión de que si bien el rápido adelanto económico, social y educativo debe estar orientado hacia la independencia de los territorios no autónomos, el nivel insuficiente de desarrollo económico, social o educativo de los territorios nunca deberá servir de pretexto para aplazar la concesión de su independencia. La Asamblea instó a los Estados Miembros Administradores una vez más a que prestaran su plena colaboración transmitiendo para ello información de carácter político y constitucional y les instó también a que intensificaran sus esfuerzos en las esferas económica, social y educativa, con la plena participación de los habitantes indígenas en todos los sectores de actividad.

Los Gobiernos de Portugal y España fueron invitados por la Asamblea General, en la resolución 1542 (XV), de fecha 15 de diciembre de 1960, a participar en la labor de la Comisión para la Información sobre Territorios no Autónomos. La Comisión, en su 12º período de sesiones, celebrado del 24 de abril al 26 de mayo de 1961, examinó la cuestión del ejercicio de los derechos políticos, entre ellos el derecho de voto, y oyó declaraciones de los Estados Miembros administradores acerca del ejercicio de esos derechos en los territorios por ellos administrados. Algunos miembros de la Comisión consideraron que la situación en lo tocante a la extensión a todos los habitantes del pleno ejercicio de los derechos políticos básicos, y en particular el derecho de voto, distaba mucho de ser satisfactoria en muchos territorios.

La Comisión recomendó que los Estados Miembros Administradores tomaran todas las medidas para aplicar la resolución 1536 (XV) de la Asamblea en la que ésta había hecho suya la opinión de que la discriminación racial no sólo constituía una violación de los derechos humanos, sino también un obstáculo al progreso en todos los campos del desarrollo en los territorios no autónomos, y había recomendado a los Estados Miembros Administradores que abrogaran o revocaran inmediatamente todas las leyes y ordenanzas que tendieran directa o indirectamente a alentar o sancionar políticas y prácticas discriminatorias por motivos de raza, y que pusieran el máximo empeño en evitar esas prácticas por todos los medios a su alcance. La Comisión hizo observar que si se quería resolver el problema de la discriminación racial era preciso que los Estados Miembros Administradores y los gobiernos territoriales adoptaran una actitud valiente y realista. Señaló además que como los prejuicios eran uno de los factores que más contri-

buían a la discriminación racial, los gobiernos interesados tenían el deber de orientar a la opinión pública.

En un informe presentado a la Asamblea General en su decimoquinto período de sesiones (A/4526), el Comité Especial de los Seis que la Asamblea había creado a fin de que estudiara los principios que deben servir de guía a los Estados Miembros para determinar si existe o no la obligación de transmitir la información que se pide en el inciso e del Artículo 73 de la Carta señaló que desde 1946 más de 100 millones de personas, en unos treinta territorios dependientes, habían alcanzado los objetivos enunciados en el Capítulo XI, y que muchos países independientes que habían sido territorios no autónomos anteriormente habían sido admitidos como Miembros de las Naciones Unidas. El Comité señaló en su informe que el derecho de los países independientes a decidir su destino se aceptaba más universalmente en la actualidad que en cualquier otro momento posterior a la firma de la Carta de las Naciones Unidas, y puso de relieve que el desarrollo progresivo de la autonomía debía tener en cuenta las circunstancias particulares del territorio y las aspiraciones de sus poblaciones, y estar en consonancia con el movimiento general hacia la libertad y la igualdad.

En su resolución 1541 (XV), la Asamblea General aprobó con algunas modificaciones los doce principios propuestos por el Comité de los Seis, llamados a servir de guía para determinar si existe o no la obligación prevista en el inciso e del Artículo 73. En los principios se señala, entre otras cosas, a) que existe a primera vista la obligación de transmitir información en virtud del inciso e del Artículo 73 sobre un territorio que está separado geográficamente del país que lo administra y es distinto de éste en sus aspectos étnicos y culturales; b) que la plenitud del gobierno propio puede alcanzarse pasando a ser un Estado independiente o bien estableciendo una libre asociación o integración con un Estado independiente; c) que la libre asociación debe ser el resultado de la libre y voluntaria elección de los pueblos del territorio interesado expresada con conocimiento de causa y por procedimientos democráticos, y que esa asociación debe reservar a los pueblos del territorio que se asocian a un Estado independiente, la libertad de modificar el estatuto de ese territorio mediante la expresión de su voluntad por medios democráticos y con arreglo a los procedimientos constitucionales; d) que el territorio que se asocia debe tener derecho a determinar su constitución interna sin ninguna injerencia exterior, de conformidad con los debidos procedimientos constitucionales y los deseos libremente expresados de su pueblo; e) que la integración a un Estado independiente debe fundarse en el principio de completa igualdad entre los pueblos del territorio que hasta ese momento ha sido no autónomo y los del país independiente al cual se integra, que los pueblos de los dos territorios deben tener, sin distinción ni discriminación alguna, la misma condición y los mismos derechos de ciudadanía así como las mismas garantías

en lo que se refiere a sus derechos y libertades fundamentales, y que ambos deben tener los mismos derechos y las mismas posibilidades de representación y participación efectiva en los órganos ejecutivos, legislativos y judiciales del gobierno en todos sus grados; y f) que la integración sólo debe producirse cuando el territorio que se integra ha alcanzado un estado avanzado de economía y posee instituciones políticas libres, de modo que sus pueblos estén en condiciones de decidir, en forma responsable, con conocimiento de causa y por procedimientos democráticos, y que esa integración debe ser el resultado de los deseos libremente expresados de los pueblos del territorio, plenamente enterados del cambio de su estatuto, con conocimiento de causa y por procedimientos democráticos, aplicados imparcialmente y fundados en el sufragio universal de los adultos.

La Asamblea General, en su resolución 1542 (XV), consideró que ciertos territorios bajo administración de Portugal eran territorios no autónomos en el sentido del Capítulo XI de la Carta y declaró que el Gobierno de Portugal tenía obligación de transmitir información respecto de esos territorios. En el mismo período de sesiones el representante de España declaró que su Gobierno había decidido transmitir al Secretario General la información correspondiente a los territorios de que se trata en el Capítulo XI de la Carta. A la reunión de la Comisión para la Información sobre Territorios no Autónomos, con ocasión de su 12º período de sesiones, asistió el representante de España, que proporcionó oralmente a la Comisión información sobre las condiciones, entre ellas las políticas, reinantes en Fernando Póo, Río Muni y el Sahara Español²⁸. La Comisión tomó nota con pesar de la ausencia del representante de Portugal, y de que Portugal no había transmitido todavía la información prevista en el inciso e del Artículo 73.

La Asamblea General, en su resolución 1534 (XV), relativa a la preparación y formación de personal dirigente autóctono, administrativo y técnico en los territorios no autónomos, advirtió que había en ellos grave escasez de personal capacitado y pidió a los Estados Miembros Administradores que prepararan informes especiales con toda la información de que dispusieran sobre los servicios de capacitación y, entre otras cosas, sobre el número, la composición y el grado de capacitación actuales de los servicios administrativos y técnicos en los territorios a su cargo. La información recibida fue examinada por la Comisión en su 12º período de sesiones. Algunos miembros de la Comisión señalaron que mucha de esta información ponía de relieve la "localización" del personal de administración pública, cuando la Asamblea General se interesaba primordialmente por la capacitación de los habitantes autóct-

²⁸ Naciones Unidas, *Informe de la Comisión para la Información sobre Territorios no Autónomos, Documentos Oficiales de la Asamblea General, decimosexto período de sesiones, Suplemento No. 15 (A/4785), anexo V.*

tonos a fin de que pudieran atender los servicios administrativos nacionales al alcanzar el gobierno propio. Además, el hecho de que siguieran existiendo administraciones separadas organizadas en función de la raza era incompatible con los objetivos enunciados en la resolución 1534 (XV) de la Asamblea General. La Comisión comunicó a la Asamblea General que no había podido examinar la cuestión en su totalidad por falta de información, y tomó las disposiciones oportunas para que toda la información de que se disponía fuera sometida a la Asamblea General en su decimosexto período de sesiones.

Territorios en Fideicomiso

Todos los acuerdos sobre administración fiduciaria contienen disposiciones relativas al adelanto político de los habitantes de los territorios de que se trata, por lo general por medio de estipulaciones en las que se prevé que la Autoridad Administradora se encargará de que los habitantes de los territorios participen progresivamente en sus servicios administrativos y de otra índole, e irá acrecentando la participación de los habitantes en los órganos consultivos y legislativos así como en el Gobierno del territorio. Las autoridades administradoras presentan regularmente información sobre los acontecimientos de orden político al Consejo de Administración Fiduciaria.

El Consejo de Administración Fiduciaria, en su informe a la Asamblea General sobre el período comprendido entre el 1º del julio de 1960 y el 19 de julio de 1961 ²⁹, señaló que la consecución del objetivo del gobierno propio o la independencia era inminente en el caso de cuatro Territorios en fideicomiso: Ruanda Urundi, Tanganyika, el Camerún bajo administración británica y Samoa Occidental. Se esperaba que las elecciones generales y el referéndum sobre la cuestión del Mwami, celebrados en Ruanda Urundi en 1961 bajo la vigilancia de las Naciones Unidas, servirían de base para la independencia de este Territorio. La Autoridad Administradora ha adelantado la fecha de la independencia de Tanganyika del 28 de diciembre de 1961 al 9 de diciembre de 1961. El Acuerdo sobre Administración Fiduciaria relativo al Camerún bajo administración británica va a llegar a su término a) con respecto al Camerún Septentrional, el 1º de junio de 1961, cuando se una a la Federación de Nigeria como provincia separada de la Región Septentrional de Nigeria y b) con respecto al Camerún Meridional, el 1º de octubre de 1961, cuando se una a la República del Camerún. El Acuerdo para Administración Fiduciaria sobre Samoa Occidental va a llegar a su término el 1º de enero de 1962, fecha en que el Territorio pasará a ser independiente.

²⁹ Naciones Unidas, *Informe del Consejo de Administración Fiduciaria*, 1º de julio de 1960-19 de julio de 1961, *Documentos Oficiales de la Asamblea General*, decimosexto período de sesiones, Suplemento No. 4 (A/4818), capítulo V, párrs. 2 a 6.

Fuera del ámbito general de las Naciones Unidas, cierto número de gobiernos ha participado regionalmente en actividades encaminadas a eliminar la discriminación en materia de derechos políticos. Las actividades de los Estados europeos han girado principalmente en torno al Consejo de Europa, las de los Estados latinoamericanos se han efectuado dentro de la Organización de los Estados Americanos, y las de otras regiones se han llevado a efecto en conferencias separadas celebradas en Bandung, El Cairo, Accra, Monrovia y Belgrado.

Consejo de Europa

La Convención para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, firmada en Roma el 4 de noviembre de 1950, reafirma la honda fe de los gobiernos signatarios "en estas libertades fundamentales que constituyen los fundamentos de la justicia y de la paz en el mundo y cuyo mantenimiento se basa esencialmente, por una parte, en una democracia política efectiva, y por la otra, en la comprensión y el respeto comunes de los derechos humanos de los cuales dependen" ³⁰.

Conforme a las disposiciones de la Convención, las Partes Contratantes se obligan a garantizar a todos los que se encuentren en su jurisdicción una serie de derechos y libertades, entre ellas la libertad de expresión, la libertad de reunión y la libertad de asociación.

El 20 de marzo de 1952 se firmó en París un Protocolo en nombre de quince gobiernos signatarios de la Convención. El Protocolo, que entró en vigor el 18 de mayo de 1954, contiene la disposición siguiente ³¹:

"Artículo 3

Ambas Partes Contratantes se comprometen a organizar, periódicamente, elecciones libres, por voto secreto, en condiciones que aseguren la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo."

Con el fin de asegurar el respeto de estos derechos, el artículo 19 de la Convención prevé el establecimiento de una Comisión Europea de Derechos Humanos y de una Corte Europea de Derechos Humanos. Ambos órganos están actualmente en funciones ³².

Hasta la fecha, diez de los quince Miembros del Consejo de

³⁰ Naciones Unidas, *Yearbook on Human Rights* (1950); pág. 420.

³¹ *Ibid.* (1952), pág. 411.

³² *Ibid.* (1950), págs. 422 a 425. El Estatuto de la Comisión figura en la sección III de la Convención; el Estatuto de la Corte figura en la sección IV.

Europa han reconocido el derecho de petición ante la Comisión Europea de Derechos Humanos y ocho de los quince han aceptado la jurisdicción de la Corte Europea de Derechos Humanos.

Organización de los Estados Americanos

Uno de los principios de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, firmada en la Conferencia Internacional de los Estados Americanos, celebrada en Bogotá del 30 de marzo al 2 de mayo de 1948, establece que “la solidaridad de los Estados Americanos y los altos fines que con ella se persiguen, requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa”. Un segundo principio establece que los derechos fundamentales de la persona humana se proclaman sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo ³³.

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

La Novena Conferencia Internacional de los Estados Americanos aprobó también la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, que contiene las siguientes disposiciones relativas a los derechos políticos ³⁴:

“Artículo 20

“Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres.

“Artículo 22

“Toda persona tiene el derecho de asociarse con otras para promover, ejercer y proteger sus intereses legítimos de orden político, económico, religioso, social, cultural, profesional, sindical o de cualquier otro orden.”

La declaración contiene igualmente las siguientes disposiciones relativas a los deberes de cada individuo:

“Artículo 32

“Toda persona tiene el deber de votar en las elecciones populares del país de que sea nacional, cuando esté legalmente capacitada para ello.

“Artículo 34

“Toda persona hábil tiene el deber de prestar los servicios civiles y

³³ Unión Panamericana, *Carta de la Organización de los Estados Americanos*, Washington, D. C., 1948, pág. 3.

³⁴ Unión Panamericana, *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*.

militares que la Patria requiera para su defensa y conservación, y en caso de calamidad pública, los servicios de que sea capaz.

“Asimismo tiene el deber de desempeñar los cargos de elección popular que le correspondan en el Estado de que sea nacional.

“Artículo 38

“Toda persona tiene el deber de no intervenir en las actividades políticas que, de conformidad con la ley, sean privativas de los ciudadanos del Estado en que sea extranjero.”

Convención Interamericana sobre la Concesión de Derechos Políticos a la Mujer

En la misma Novena Conferencia Internacional de los Estados Americanos se aprobó una Convención Interamericana sobre Concesión de derechos políticos a la mujer, a base de un proyecto preparado por la Comisión Interamericana de la Mujer. Esta Convención contiene la siguiente disposición ³⁵:

“Artículo 1

“Las Altas Partes Contratantes convienen en que el derecho al voto y a ser elegido para un cargo nacional, no deberá negarse o restringirse por razones de sexo.”

La Comisión Interamericana de la Mujer se ha ocupado activamente de promover los derechos políticos de la mujer sobre una base de igualdad para todo el hemisferio occidental, y en muchas ocasiones ha instado a los gobiernos de las repúblicas americanas que todavía no lo han hecho a que incluyan disposiciones a este efecto en sus constituciones respectivas.

Otros instrumentos

En la Novena y en la Décima Conferencias Internacionales Americanas, celebradas en Bogotá (1948) y en Caracas (1954) respectivamente, así como en la Cuarta, Quinta y Séptima Reuniones de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores celebradas en Washington (1951), Santiago de Chile (1959), y San José de Costa Rica (1960), respectivamente, se han aprobado instrumentos que contienen disposiciones en las que se promueve el principio del ejercicio efectivo de la democracia representativa como base para asegurar la solidaridad de las repúblicas americanas y la seguridad colectiva del sistema interamericano. El instrumento en que más se ha desarrollado este principio del ejercicio efectivo de la democracia representativa es la Declaración de Santiago.

³⁵ IX Conferencia Internacional Americana, Bogotá, 1948. *Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer*. Unión Panamericana, Washington, D. C.

La Declaración de Santiago de Chile

La Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores aprobó, además, la Declaración de Santiago de Chile “interpretando el anhelo general de los pueblos americanos de vivir en paz, al amparo de instituciones democráticas, ajenos a toda intervención y a toda influencia de carácter totalitario”. En la Declaración se expresa la opinión de que “la fe de los pueblos de América en el ejercicio efectivo de la democracia representativa es el mejor medio de promover su progreso político y social”. Declara, entre otros, los principios siguientes ³⁶:

“2. Los gobiernos de las repúblicas americanas deben surgir de elecciones libres.

“3. La perpetuación en el poder, o el ejercicio de éste sin plazo determinado y con manifiesto propósito de perpetuación, son incompatibles con el ejercicio efectivo de la democracia.

“6. El uso sistemático de la proscripción política es contrario al orden democrático americano.

“7. La libertad de prensa, de la radio y la televisión, y en general la libertad de información y expresión son condiciones esenciales para la existencia de un régimen democrático.”

Propuesta para una Convención Interamericana de Derechos Humanos

En la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de Estados Americanos, que tuvo lugar en Santiago de Chile, del 12 al 18 de agosto de 1959, se aprobó una resolución (VIII) en la que se expresaba la opinión de que el ambiente en el hemisferio occidental era favorable para concertar una convención de derechos humanos y encargó al Consejo Interamericano de Jurisconsultos, uno de los órganos técnicos del Consejo de Estados Americanos, que elaborara un proyecto de convención sobre derechos humanos, con la que se crearía una corte interamericana de protección de los derechos humanos y otros órganos adecuados. El proyecto, preparado por el Consejo de Jurisconsultos en su cuarta reunión celebrada en Santiago, del 24 de agosto al 9 de septiembre de 1959, contiene las disposiciones siguientes ³⁷:

“Artículo 2

“... ”

“3. En ningún caso se aplicará la pena de muerte por delitos políticos.

“Artículo 16

“Todos los ciudadanos gozarán, con las excepciones que establezcan

³⁶ *Acta Final de la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores*, 1960, Unión Panamericana, pág. 4-6.

³⁷ *Acta Final de la Cuarta Reunión del Consejo Interamericano de Jurisconsultos*, Santiago de Chile, 24 de agosto al 9 de septiembre de 1959, Unión Panamericana, Washington, D. C., enero 1959, págs. 48-75.

sus leyes nacionales, las que no pueden comprender ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 17 de la presente Convención, de los siguientes derechos y oportunidades:

“a) De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

“b) De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual, y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

“Artículo 17

“Todas las personas son iguales ante la ley. La ley prohibirá cualquier discriminación por motivo de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, de origen racial o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra indicación social.”

El proyecto de convención incluye una serie de normas (parte IV, artículos 65 a 88) sobre la organización de una corte interamericana de derechos humanos.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

La Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados Americanos creó además una Comisión Interamericana de Derechos Humanos, compuesta de siete miembros elegidos a título personal por el Consejo de la Organización de los Estados Americanos de ternas presentadas por los gobiernos.

El Estatuto de la Comisión, preparado por un comité especial, fue aprobado por el Consejo de la Organización de los Estados Americanos en una reunión celebrada el 25 de mayo de 1960. La función de la Comisión, de acuerdo con el artículo 1 del Estatuto, es promover el respeto de los derechos humanos. El artículo 2 estipula que se entenderá que los derechos humanos son aquellos establecidos en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha celebrado dos períodos de sesiones, el primero en octubre de 1960 y el segundo en abril de 1961. Durante el primer período de sesiones la Comisión adoptó un proyecto de reforma del Capítulo III del Estatuto, relativo a la competencia y el procedimiento, y acordó incluir en su programa de trabajo dos temas de especial interés en relación con la prevención de las discriminaciones en materia de derechos políticos: “4. Perfeccionamiento de los procedimientos electorales y medidas que deben adoptarse para asegurar la eficacia práctica del derecho del sufragio.” y “6. Medidas orientadas al perfeccionamiento y eficacia de los derechos de libertad de investigación, opinión, expresión y difusión...”. La Comisión designó un relator para el estudio de cada uno de estos temas. Durante el segundo período de sesiones la Comisión aprobó una resolución sobre el procedimiento respecto de las comunicaciones o reclama-

ciones recibidas a propósito de violaciones de derechos humanos dentro de los Estados americanos.

Otros estudios

Por último, la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores encomendó al Consejo Interamericano de Jurisconsultos el estudio de “la posible relación jurídica entre el respeto de los derechos humanos y el efectivo ejercicio de la democracia representativa y la facultad de poner en marcha los mecanismos del Derecho Internacional Americano vigente”. Al mismo tiempo confió a la Comisión Interamericana de la Paz el estudio entre otras cosas de “la relación entre las violaciones de los derechos humanos o la falta de ejercicio de la democracia representativa, por una parte, y las tensiones políticas que afectan la paz continental, por la otra”; y “la relación entre el subdesarrollo económico y la inestabilidad política”³⁸.

Actividades en otras regiones

La Conferencia Afro-Asiática, convocada por invitación de los Primeros Ministros de Birmania, Ceilán, India, Indonesia y Pakistán, se reunió en Bandung, Indonesia, del 18 al 24 de abril de 1955 para examinar problemas de interés y preocupación comunes para los países de Asia y Africa y estudiar los medios de que sus poblaciones establecieran una cooperación económica, cultural y política más completa. La conferencia deploró, entre otras cosas “la política y las prácticas de segregación y discriminación raciales que constituyen la base del gobierno y de las relaciones humanas en vastos sectores de Africa y en otras partes del mundo” y expresó la opinión de que “ese proceder no sólo es una flagrante violación de los derechos humanos, sino que constituye además una denegación de los valores fundamentales de la civilización y de la dignidad del hombre”³⁹.

La Conferencia de Solidaridad de los Pueblos Africanos y Asiáticos, celebrada en El Cairo, República Árabe Unida, del 26 de diciembre de 1957 al 1º de enero de 1958, aprobó una resolución⁴⁰ en la que condenó la política de discriminación racial cualesquiera que fuese su forma y recomendó a todos los gobiernos que adoptaran medidas, en todos los países donde se practicaba la discriminación racial, con objeto de, entre otras cosas, a) derogar todas las leyes y reglamentaciones en las que se legaliza la discriminación

³⁸ *Acta Final de la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores*, 1960, Unión Panamericana, págs. 7-8.

³⁹ *Asian-African Conference*, issued by the Information Service of Indonesia, Embassy of the Republic of Indonesia, Nueva Delhi, 1955, pág. 210.

⁴⁰ *Afro-Asian People's Solidarity Conference*, issued by the Foreign Languages Publishing House, Moscú, 1958, págs. 232-233.

o segregación racial o la *apartheid*... c) conceder a todas las personas, a partir de cierta edad, el derecho a elegir y ser elegidos para el Parlamento sea cual fuere su color, raza, o credo... y e) conceder iguales derechos de ciudadanía sin ninguna reserva.

La Conferencia aprobó resoluciones relativas a los derechos humanos y a la prevención de la discriminación racial. En la más importante de sus decisiones, que se hizo en forma de declaración con el título de "Fomento de la paz y la cooperación mundiales", se enuncian diez factores que, a juicio de la Conferencia, contribuirían eficazmente al mantenimiento y el fomento de la paz y la seguridad internacionales. El primer factor que se menciona es el del "respeto a los derechos humanos fundamentales y a los derechos humanos fundamentales y a los Propósitos y Principios de la Carta de las Naciones Unidas", y el tercero es "el reconocimiento de la igualdad de todas las razas".

En otro pasaje del comunicado final se trata expresamente del problema de la discriminación racial; dice en parte lo siguiente:

"La Conferencia de las naciones asiáticas y africanas deplora la política y las medidas de segregación y discriminación raciales que constituyen la base de la administración pública y de las relaciones humanas en vastas regiones del Africa y en otras partes del mundo. Esto representa no solamente una violación flagrante de los derechos humanos, sino también una negación de lo que constituye el valor de la civilización y una negación de la dignidad humana.

"La Conferencia... proclama nuevamente que los pueblos asiáticos y africanos están decididos a hacer desaparecer toda huella de racismo que pueda existir en sus propios países; finalmente, se compromete a hacer uso de toda su influencia moral para que los pueblos que se esfuerzan por lograr este propósito no incurran en los mismos errores."

La Conferencia de Estados Africanos Independientes, que se reunió en Accra, Ghana, del 15 al 22 de abril de 1958, condenó ⁴¹ la práctica de la discriminación y segregación raciales en todos sus aspectos en el mundo entero, hizo un llamamiento a los gobiernos, a las entidades religiosas y a los jefes espirituales a fin que de intensificaran sus esfuerzos para combatir y hacer desaparecer esta forma de injusticia, y recomendó a los gobiernos participantes que tomaran medidas enérgicas para extirpar, en donde aparezcan, los vestigios de discriminación racial en sus países respectivos.

La misma Conferencia, reunida en Monrovia, Liberia, del 4 al 8 de agosto de 1959, condenó nuevamente ⁴² la práctica de la discriminación y segregación raciales, exhortó a los Miembros de las

⁴¹ *Conference of Independent African States*, Declarations and Resolutions, Parliament House, Accra, Ghana, 22 de abril de 1958, pág. 7.

⁴² *Conference of Independent African States*, documents, resolution VII: Racial Discrimination.

Naciones Unidas y a todos los pueblos del mundo a suscribir las resoluciones aprobadas por las Naciones Unidas y las Conferencias de Bandung y Accra en las que se condena esta práctica inhumana, y recomendó “a los diferentes gobiernos que tomen las medidas que puedan contribuir eficazmente a persuadir a la Unión Sudafricana a dar aplicación a las resoluciones de las Naciones Unidas sobre las cuestiones raciales”.

La segunda Conferencia de los Estados Africanos Independientes, celebrada en Addis Ababa, Etiopía, del 14 al 25 de junio de 1960, rindió tributo “a todas las víctimas de la vergonzosa política de *apartheid* y discriminación racial”, y acordó “asistir a las víctimas de la discriminación racial y proporcionarles todos los medios necesarios para conseguir sus objetivos políticos de libertad y democracia”⁴³.

La Conferencia de Belgrado de Países no Alineados, celebrada en Belgrado del 1º al 6 de septiembre de 1961, contenía en su Declaración Final lo siguiente:

“8. Los participantes en la Conferencia condenan firmemente la política de *apartheid*... y piden que de inmediato se abandone esa política. Declaran, además, que la política de discriminación racial en cualquier parte del mundo constituye una grave violación de la Carta de las Naciones Unidas y de la Declaración Universal de Derechos Humanos.”

⁴³ *Africa Weekly*, New York, Vol. VIII, No. 4, 8 de julio de 1960, pág. 3.

CAPÍTULO VI

TENDENCIAS, CONCLUSIONES Y PRINCIPIOS GENERALES

Es indiscutible que, en los países y territorios objeto del presente estudio, el alcance de los derechos políticos se ha ampliado considerablemente en los últimos años. El sufragio universal, igual y secreto se ha hecho extensivo en muchos países a sectores de población que antes no disfrutaban de él. Al mismo tiempo, casi todos los que eran territorios no autónomos o territorios en fideicomiso han alcanzado el gobierno propio y la independencia.

Han ido eliminándose además gradualmente muchas limitaciones o restricciones al ejercicio de los derechos políticos que estaban antes muy difundidas. La exclusión por motivo del sexo, que en un tiempo fue casi universal, sólo aparece ahora en raras ocasiones. La exclusión de los analfabetos va siendo eliminada rápidamente, a medida que los nuevos métodos de comunicación para las masas les permiten participar eficazmente en los asuntos públicos. Condiciones tales como las de profesar determinada religión, poseer bienes o pagar ciertos impuestos — que en un tiempo se exigían para la participación en el gobierno — han dejado ya de regir. Puede decirse que la eliminación de todas esas exclusiones ha representado un progreso verdadero en la supresión de la discriminación en materia de derechos políticos. Asimismo la independencia alcanzada en los últimos años por decenas de pueblos que carecían de autonomía ha permitido el goce de derechos políticos a varios centenares de millones de individuos.

Se ha venido observando en los últimos años una tendencia general hacia el mejoramiento de los niveles de vida en algunas regiones insuficientemente desarrolladas. Varios países, que tenían un buen porcentaje de analfabetos y un ingreso bajo *per capita*, han hecho considerables progresos, ya sea por sí solos o mediante la cooperación internacional, con lo que han brindado a sus habitantes la oportunidad de disfrutar de derechos económicos, sociales y culturales. El ambiente favorable así creado en las esferas económica y social ha conducido casi invariablemente a un mayor reconocimiento y goce de los derechos políticos.

Por otra parte, la labor de las Naciones Unidas y la existencia de la Declaración Universal de Derechos Humanos han ejercido una gran influencia en la extensión de los derechos políticos. Se

han preparado y puesto en vigor instrumentos mundiales o regionales que garantizan el respeto de los derechos políticos. Todo ello, sumado a la enorme intensificación de la cooperación internacional para mejorar las condiciones económicas y sociales en todo el mundo, ha puesto de manifiesto que los derechos políticos no sólo deben reconocerse y observarse, sino convertirse además en tangible realidad.

Pero el ritmo de este progreso, aunque acelerado, no ha sido todo lo rápido que era de desear. En efecto, si bien innumerables personas han votado por primera vez en estos años, o han sido elegidas o nombradas para cargos públicos de los cuales antes estaban excluidas, quedan aún millones de individuos a quienes la discriminación por motivos de raza, sexo, idioma o religión priva del derecho elemental a participar en el gobierno de su propio país, o limita su derecho de sufragio activo o pasivo, y no pueden ocupar cargos públicos en iguales condiciones que los demás. Al faltarles libertad para ejercer los derechos políticos, esas gentes carecen de los resortes necesarios para fiscalizar la política o el personal del gobierno y se ven así en la imposibilidad de lograr que se les reconozcan otros derechos humanos, inclusive los de carácter económico, social y cultural. Desde luego existen todavía varios millones de seres que pueblan territorios que no han alcanzado aún la autonomía política y por tanto no ejercen los derechos de que trata el presente estudio. La progresiva eliminación del colonialismo producirá seguramente el efecto de extender considerablemente el área de aplicación de las libertades políticas.

Además, al propio tiempo que generalmente se han logrado progresos en la esfera de los derechos políticos, debe mencionarse la persistencia de prácticas discriminatorias que representan fenómenos regresivos. A lo largo del presente informe se ha reiterado insistentemente la opinión de que lo que realmente garantiza la dignidad de la persona humana es la totalidad de los derechos enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Se ha insistido por ello en la inseparable relación existente entre el goce de los derechos políticos y el de los derechos económicos, sociales y culturales.

En algunas partes se advierte que, aun cuando exista una protección adecuada de los derechos políticos, el alcance y la efectividad de su ejercicio van menguando debido al empeoramiento de las condiciones de vida de la mayoría de la población y al hecho de ser cada vez más agudas las diferencias sociales y económicas entre los distintos sectores. En varios países — especialmente en los llamados insuficientemente desarrollados — los niveles de vida han descendido a veces hasta un punto que ha llegado a socavar la dignidad humana. En tales circunstancias no puede haber un ejercicio completo ni eficaz de los derechos políticos. Se produce así una verdadera discriminación de hecho contra los individuos que carecen de instrucción, que tienen una salud pre-

caria o que viven en perpetuo estado de necesidad y estrechez económica, mientras el poderío económico y la influencia permanecen en manos de grupos minoritarios, entre los que se encuentran en algunos casos no solamente nacionales del país sino también extranjeros. A fin de poner remedio a las desigualdades consiguientes, algunos gobiernos han estimado necesario recurrir a medidas vigorosas con miras a elevar el nivel de vida del común de las gentes y ampliar así la base democrática del país. La inacción del Estado o la falta de la cooperación internacional necesaria para brindar igualdad de oportunidades a todos — en otras palabras, la carencia de un orden social e internacional que permita gozar plenamente de los derechos y libertades enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos — suponen una protección insuficiente del ejercicio de los derechos políticos.

En muchos países se ha dado gran prominencia a la protección activa de los derechos económicos, sociales y culturales, al paso que no se ha atribuido la misma importancia al respeto de los derechos políticos. En relación con ello, cabe recordar que, por ser los derechos económicos, sociales y culturales de carácter esencialmente dinámico, y por tanto perfectibles, la limitación del goce de los derechos políticos no solamente constituye una discriminación en lo que a esto respecta sino que impide además el goce de los derechos económicos sociales y culturales, los que únicamente pueden quedar garantizados en un ambiente de libertad política. Es evidente, por ello, que la desaparición progresiva de la tendencia a concebir de un modo parcial y poco equilibrado el ejercicio de los derechos políticos y el de los derechos económicos, sociales y culturales, en forma que no está en armonía con la concepción de la Carta y de la Declaración, representaría un progreso apreciable hacia la eliminación de la discriminación en ambas categorías de derechos.

Los últimos años han sido también testigos de la instauración o consolidación de regímenes de fuerza que han suprimido los derechos políticos abierta o encubiertamente. Ello no debe confundirse, por supuesto, con la tendencia general moderna hacia una vigorización del poder ejecutivo y el consiguiente debilitamiento del poder legislativo, debida a la complejidad del gobierno moderno y a la necesidad de adoptar muchas decisiones de índole sumamente técnica. Mientras se mantiene un control popular efectivo por medio de elecciones o de otra manera, no cabe hacer ninguna objeción. Pero, en algunos países, un poder ejecutivo fuerte ha asumido por ley el derecho a dictar toda decisión política importante, a determinar incondicionalmente los actos de los órganos subordinados y a promulgar, rescindir o modificar leyes y reglamentos y, a veces incluso, las decisiones judiciales por las cuales el país se rige. Otros países han mantenido una compleja fachada de gobierno basado en la voluntad popular y han organizado incluso la participación “espontánea” de las masas en el proceso oficial, procurando siempre

cuidadosamente que la misma se preste a sus propios fines. En tales países — a pesar de celebrarse a veces frecuentes elecciones y de hallarse muy extendido el sufragio — la discriminación en materia de derechos políticos prevalece debido a que la mayoría de la población se ve privada mediante diversas artimañas — coacción, intimidación soborno, venalidad, manejos fraudulentos de las urnas electorales o escrutinio inexacto de los votos — de su derecho a participar en el gobierno. Lo notable es que, pese a la existencia de algunos gobiernos sumamente autocráticos e inescrupulosos desde principios del siglo XX, el espíritu humano haya podido en tantos casos afirmarse de nuevo y establecer una vez más el reconocimiento de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Es digno de señalar asimismo que incluso los gobiernos más autocráticos y poco escrupulosos no admiten que estén privando a nadie de sus derechos políticos.

En otros países existe un poder ejecutivo fuerte, pero de índole más bien temporal que permanente. Se recurre a este tipo de gobierno como medida de excepción; difiere del primer tipo en que se fija un plazo para su mandato y en que a veces se hallan restringidas por la ley las atribuciones del poder ejecutivo. Aunque su efecto es el de privar prácticamente a todos los ciudadanos de sus derechos políticos, puede resultar excusable si permite implantar, lo antes posible, formas y prácticas de gobierno basadas en la voluntad popular.

Una nueva categoría la constituyen los países donde se ha instalado un poder ejecutivo fuerte con el propósito declarado de proceder a un reajuste político mediante la experimentación. Así los gobiernos de varios países que han adquirido recientemente la independencia, alegando que sus pueblos no están familiarizados con los procedimientos democráticos y haciendo ver su falta de satisfacción ante la lentitud del progreso económico, han instalado sistemas en los que el gobierno representativo sólo va implantándose de una manera progresiva y por etapas determinadas de antemano y bien definidas. En estos casos el logro de la meta final, que en algunos casos se contempla como un tipo de democracia muy diferente del que han adoptado otros países se considera que exige la imposición temporal de restricciones al ejercicio de todos los derechos políticos o de algunos de ellos durante un período más o menos prolongado de prueba, mientras se analizan, sintetizan y ensayan en pequeña escala los varios sistemas en boga en diferentes países y regiones del mundo, antes de llegar a una decisión final. Nuevamente se plantea en este caso la cuestión de si tales restricciones son verdaderamente de índole temporal, en cuyo caso acaso puedan justificarse, o si su propósito real es demorar indefinidamente la responsabilidad que en definitiva incumbe al poder ejecutivo de rendir cuentas ante la voluntad popular.

La reversión ocasional a un régimen de poder ejecutivo firme puede calificarse de “sarampión” que ataca a muchos países en las

primeras fases de su desarrollo como Estados independientes. Fue un fenómeno en América Latina durante el siglo XIX. Cabe hacer votos por que en otras regiones, donde se ha logrado la independencia más recientemente, vayan afirmándose cada vez más los gobiernos de base popular, como ha ocurrido en los países latino-americanos.

Puede decirse que la eliminación de la discriminación en el goce de los derechos políticos es a veces un proceso prolongado, en el que sólo cabe lograr resultados en fases sucesivas. A menudo los individuos o grupos que han sido víctimas de discriminación sólo logran que los gobiernos de sus países reconozcan sus derechos políticos de una manera gradual, y a veces han de transcurrir muchos años antes de que llegue a garantizárseles toda la gama de los derechos políticos, tanto en la ley como en la práctica. Algunos, por ejemplo, logran que se les reconozca en primer lugar su derecho de sufragio, y solamente algún tiempo después se le reconoce el derecho de igualdad de acceso a las funciones públicas. En otros casos, el proceso se invierte y se les reconoce en primer término el derecho a desempeñar ciertas funciones públicas, y sólo en una etapa posterior el derecho de sufragio activo y pasivo. En algunos casos, los individuos o grupos pueden lograr el goce parcial de determinados derechos políticos mucho antes de que se les reconozca plena igualdad. Por ejemplo, puede reconocerse su derecho a votar en las elecciones, pero las condiciones que han de reunir para ello difieren de las establecidas para el resto de la población.

Al apreciar tales casos de goce incompleto o parcial de los derechos políticos ha de tenerse presente la tendencia general registrada; cuando esa tendencia es hacia el pleno goce eventual de todos los derechos políticos, acaso pueda aceptarse la situación como recurso provisional, y en todo caso la misma es más alentadora que una tendencia en dirección contraria.

Hablando en términos generales, las autoridades de cada país o territorio, y de sus divisiones políticas, son las que ocupan una posición clave para poder eliminar la discriminación en el goce de los derechos políticos y tienen el deber de intervenir en toda situación que sea adversa al pleno goce de esos derechos. Su deber a este respecto puede considerarse triple.

En primer lugar, han de crear las condiciones generales necesarias para el goce de todos los derechos humanos, inclusive los derechos políticos. A este respecto, se hallan obligadas a resolver los problemas planteados por la miseria, la pobreza, la necesidad y la ignorancia, y a elevar los niveles de vida; han de procurar también que todos los individuos que recientemente hayan sido facultados para ejercer los derechos políticos, o que estén a punto de serlo, sean instruidos en su papel de ciudadanos a fin de que estén preparados para ejercerlos en forma inteligente.

En segundo lugar, deben adoptar y aplicar todas las medidas

necesarias para garantizar a todos, sin distinción alguna, la oportunidad de ejercer sus derechos políticos y, con ello, hacer de la voluntad popular la base real de la autoridad del gobierno. Cuando los Estados de que se trata son responsables de la administración de territorios dependientes, esas medidas deben hacerse extensivas a tales territorios, al igual que a la zona metropolitana, de conformidad con el principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos enunciado en el Artículo 1 de la Carta, las obligaciones asumidas conforme al Artículo 73 de la misma, y la Declaración de la Asamblea General sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales ⁴⁴.

Finalmente, han de evitar que individuos particulares nieguen o limiten el ejercicio de los derechos políticos.

A este respecto, cabe subrayar de nuevo que la eliminación de la discriminación en el goce de los derechos políticos es un medio — acaso el más eficaz — de extirpar otras formas de discriminación y de contribuir a que todas las gentes disfruten de todos los derechos humanos y libertades fundamentales. Además, la participación plena e igual en todos los aspectos de la vida pública es esencial no sólo para implantar la igualdad entre todos los miembros de la familia humana, sino también para edificar una civilización mejor, en la que todos intervengan en las decisiones de interés común.

Las conclusiones generales que emanan del presente estudio sobre la libertad y la no discriminación en materia de derechos políticos pueden resumirse en unos principios generales que complementen y aclaren los principios enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, y especialmente los artículos 2 y 21 de la misma.

Tales principios generales, enunciados en forma de lo que cabe considerar una lista mínima de derechos políticos esenciales, sin los cuales es imposible ni siquiera hablar de libertad política, pueden servir no solamente para informar a la opinión pública, sino también para ilustrar a los gobiernos. Por lo demás, si pudiera llegarse a un acuerdo sobre tales principios generales, con el tiempo podrían prepararse instrumentos internacionales encaminados a promover el goce de esos derechos y la aplicación extensa de tales principios.

Es indispensable, por supuesto, que los principios de tal índole sean normas comunes, de naturaleza general en todo lo posible y de carácter objetivo. Sería sumamente peligroso y nocivo tratar de dividir a los países del mundo en categorías arbitrarias — basadas, por ejemplo, en diferencias en su desarrollo político y en su situación económica — y elaborar y preparar series separadas de principios a fin de tener en cuenta esos diferentes casos. Sin

⁴⁴ Véanse a este respecto los párrafos 3 y 4 de la resolución 1514 (XV) de la Asamblea General.

embargo, precisamente por existir tales diferencias, no cabe esperar que unos principios de carácter general puedan ser de aplicación inmediata en todos los Estados. Su aplicación plena y definitiva ha de depender necesariamente de las circunstancias históricas, del desarrollo económico y social y de otros muchos factores.

Los principios que seguidamente se sugieren reflejan, en substancia, varias disposiciones de la Declaración Universal de Derechos Humanos, especialmente los artículos 2 y 21, pero entran en más detalles y en algunos casos suponen un nuevo progreso. Con ello quizás pongan al descubierto algún desacuerdo respecto a ciertos conceptos y expresiones, ya que determinadas palabras no tienen el mismo sentido en todos los países. Pero este es un problema eterno cuando se trata de formular principios generales, y en este caso se ha procurado resolverlo mediante el uso de términos sencillos y descriptivos que se presten lo menos posible a confusión o desacuerdo.

No obstante, ha de tenerse presente un hecho muy importante: incluso la más plena conformidad con los principios que seguidamente se enuncian no garantiza automáticamente que la voluntad popular de un país sea la base de la autoridad de su gobierno. Es posible, en efecto, que en países donde se celebran elecciones a intervalos razonables, mediante sufragio universal e igual y con voto secreto, la verdadera autoridad del gobierno resida, sin embargo, no en las masas de la población ni en sus representantes elegidos, sino en un poder ejecutivo fuerte, un partido u organización políticos o un grupo minoritario. En tales casos, cabe incluso la posibilidad de que las autoridades recarguen el acento en las formalidades y procedimientos democráticos a fin de ocultar el hecho de que se ha escabullido su substancia y que todo el poder se halla en realidad investido en individuos que jamás han sido escogidos libremente por la mayoría de la población.

Teniendo presentes estas consideraciones, se enuncian los siguientes principios generales para su examen por los gobiernos y por la comunidad internacional:

PRINCIPIOS GENERALES SOBRE LIBERTAD Y NO DISCRIMINACIÓN EN MATERIA DE DERECHOS POLÍTICOS

Preámbulo

Considerando que los pueblos del mundo han proclamado en la Carta de las Naciones Unidas su resolución de reafirmar la fe en los derechos humanos fundamentales, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas, y se han declarado asimismo resueltos a promover el progreso social y a elevar los niveles de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad,

Considerando que la Carta enuncia, entre los propósitos de las Naciones Unidas, el de desarrollar y estimular el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión,

Considerando que la Declaración Universal de Derechos Humanos, desarrollando el principio de la no discriminación, proclama que toda persona tiene todos los derechos y libertades enunciados en la misma, sin distinción por ningún motivo, incluidas las opiniones políticas, y prescribe que no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona,

Considerando que, en vista de que los intereses de los más son a menudo olvidados cuando el poder político se encuentra en manos de los menos, el derecho de toda persona a participar en el gobierno de su país es condición indispensable para el goce efectivo de todos los demás derechos humanos, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales,

Considerando que el ejercicio de los derechos políticos se halla directamente relacionado con la existencia de la libertad de opinión y de expresión y de la libertad de reunión y de asociación pacíficas,

Se proclaman los siguientes principios generales con miras a asegurar el reconocimiento del derecho de toda persona a participar en el gobierno de su país y los demás derechos políticos con él relacionados, y a prevenir la discriminación en el goce de esos derechos:

I. Derechos políticos de los nacionales

a) Todos los nacionales ⁴⁵ de un país gozarán en ese país de los mismos derechos políticos, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

b) A nadie se negará o retirará la nacionalidad, como medida para privarle de los derechos políticos.

c) La edad y demás condiciones prescritas por la ley para el ejercicio de un derecho político determinado serán las mismas para todos los nacionales de un país.

II. Sufragio universal

Todo nacional tendrá derecho a votar en las elecciones nacionales y en las demás consultas públicas que se celebren en su país, así como en todas las elecciones o consultas públicas celebradas en la división política o administrativa del mismo donde resida.

III. Sufragio igual

a) Todo nacional tendrá derecho a votar en condiciones de igualdad en cualquier elección, u otra consulta pública en la que se hallare calificado para ello, y cada voto tendrá el mismo peso.

b) Cuando la votación se realice a base de distritos electorales, el número de puestos en el órgano elegido asignado a cada distrito guardará,

⁴⁵ Se entiende por "nacional" el individuo ligado a un determinado Estado por vínculos de fidelidad y obediencia.

en relación al número total de puestos en ese órgano, una proporción lo más equivalente posible a la proporción que la población de ese distrito represente en relación con la población total del país. Cuando hubiese un sistema bicameral, este principio se aplicará por lo menos a una de las cámaras.

c) En toda elección o consulta pública celebrada por votación directa habrá una lista general de electores y todos los nacionales calificados figurarán en esa lista.

IV. *Voto secreto*

a) Todo elector podrá votar de tal manera que evite revelar la forma en que ha votado o se propone hacerlo.

b) No se exigirá de ningún elector que declare, en actuaciones judiciales o de otro tipo, la forma en que ha votado o se propone hacerlo, y nadie tratará de obtener de un elector, directamente o de otra manera, información sobre la forma en que ha votado o se propone hacerlo.

V. *Periodicidad de las elecciones*

Las elecciones para todos los cargos públicos electivos se celebrarán a intervalos razonables, a fin de garantizar el control efectivo por la población de sus representantes.

VI. *Autenticidad de las elecciones y demás consultas públicas*

a) Todo elector tendrá libertad para votar a favor del candidato o de la lista de candidatos que sea de su preferencia en cualquier elección para cargos públicos, y no será obligado a votar a favor de un candidato determinado o de una lista dada de candidatos.

b) Todo elector tendrá libertad para votar a favor o en contra de cualquier propuesta presentada en un plebiscito, referéndum u otra consulta pública.

c) Todas las elecciones y demás consultas públicas serán vigiladas por autoridades cuya independencia e imparcialidad estén garantizadas y cuyas decisiones puedan impugnarse ante los tribunales judiciales u otros órganos independientes e imparciales.

d) La libertad de opinión y de expresión y la libertad de reunión y de asociación pacíficas son esenciales para el goce de los derechos políticos, y estarán garantizadas a todos los candidatos y a sus partidarios en el caso de elecciones para cargos públicos y a los partidarios y adversarios de cualquier propuesta presentada en un plebiscito, referéndum u otra consulta pública.

e) Se garantizará plena libertad para la expresión pacífica de la oposición política ⁴⁶.

VII. *Acceso a cargos públicos electivos*

a) Todo nacional será elegible en igualdad de condiciones en las elecciones para cualquier cargo público electivo en su país, o en cualquier

⁴⁶ Este principio se basa en el texto adoptado por la Asamblea General en su resolución 290 (IV), titulada "Bases esenciales de la paz".

división política o administrativa del mismo donde resida, siempre que reuniere las condiciones propias del cargo.

b) La ley determinará la medida en que habrá de aplicarse este principio a aquellos nacionales, incluidos los miembros de las fuerzas armadas, cuya elección pudiere crear un conflicto entre sus deberes o intereses personales y los intereses de la colectividad en general.

VIII. *Acceso a cargos públicos no electivos*

a) Todo nacional será elegible en igualdad de condiciones para desempeñar cualquier cargo público no electivo en su país, o en cualquier división política o administrativa del mismo donde resida, siempre que reuniere las condiciones propias del cargo.

b) La ley determinará la medida en que habrá de aplicarse este principio a aquellos nacionales cuyo nombramiento o designación para un cargo público no electivo pudiere crear un conflicto entre sus deberes o intereses personales y los intereses de la colectividad en general.

c) Todos los nombramientos para la carrera de administración pública de un país se harán sobre bases objetivas e imparciales.

IX. *Medidas para garantizar la debida representación de determinados elementos de la población*

No se considerarán discriminatorias las medidas especiales adoptadas para garantizar la debida representación de un elemento de la población de un país cuyos miembros, por circunstancias políticas, económicas, sociales o culturales, se vieren de hecho impedidos de gozar de igualdad con el resto de la población en materia de derechos políticos, siempre que tales medidas rijan únicamente mientras sean necesarias y sólo en la extensión precisa.

X. *Limitaciones*

Los derechos y las libertades anteriormente enunciados no serán en ningún caso ejercidos en oposición a los propósitos y principios de las Naciones Unidas. Estarán solamente sujetos a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la seguridad nacional, el orden público, la moral y el bienestar general en una sociedad democrática.

CAPÍTULO VII

PROPUESTAS

INTRODUCCIÓN

Corresponde a la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, órgano que tomó la iniciativa del presente estudio, hacer las recomendaciones que estime pertinentes a la Comisión de Derechos Humanos con miras a la adopción por la comunidad internacional de nuevas medidas encaminadas a eliminar la discriminación en materia de derechos políticos.

Si algo ha demostrado en absoluto el presente estudio, ello es que las medidas actuales para eliminar la discriminación en materia de derechos políticos distan mucho de ser satisfactorias. Por una parte, las medidas adoptadas en el plano nacional por los gobiernos de muchos países adolecen de débiles e ineficaces; es más, algunos gobiernos no solamente son indiferentes ante tal tipo de discriminación sino, lo que es aún peor, la instigan. Por otra parte, la comunidad internacional, a pesar de todas las valiosas actividades a que se hace referencia más arriba en el capítulo V, no ha sido capaz todavía de cumplir todas las obligaciones que la Carta consigna. No se ha dado cima todavía a los pactos de derechos humanos; solamente un número muy reducido de los muchos casos graves de violaciones de derechos humanos ha sido discutido en las Naciones Unidas, y muy a menudo, cuando ha habido alguna discusión, las decisiones adoptadas han sido insuficientes.

En este estudio se ha tratado de esbozar en términos sencillos la naturaleza del problema y de sugerir algunos principios generales y normas mínimas que puedan servir para ilustrar a los gobiernos y a la opinión mundial. Evidentemente, sin embargo, el estudio por sí sólo no puede subsanar las faltas que señala. Se ha llegado a un punto en que la Subcomisión debe asumir la responsabilidad de señalar un programa de acción que, de ser ejecutado por los gobiernos mediante medidas nacionales e internacionales tomadas dentro del marco de las Naciones Unidas, elimine eventualmente todo vestigio de discriminación en materia de derechos políticos. Tal programa complementaría, por supuesto, la posición de grandes proyecciones adoptada por las Naciones Unidas ya ante el problema en su Carta, en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, en el

proyecto de pacto de derechos civiles y políticos y en otros muchos instrumentos.

A fin de facilitar la tarea de la Comisión, sin duda muy difícil y delicada, quizá convenga enunciar aquí unas cuantas propuestas a título provisional que pueden servir por lo menos de base para la discusión.

Divulgación del estudio

La Subcomisión recordará que los estudios anteriores de esta serie, incluidos el *Estudio sobre la discriminación en materia de educación* y el *Estudio sobre la discriminación en materia de libertad de religión y de prácticas religiosas*, han sido impresos y distribuidos para su uso por los gobiernos, organismos especializados, centros de estudio e individuos interesados en los problemas de que trata. Es posible que la Subcomisión desee expresar su parecer sobre la divulgación de la información contenida en el presente informe.

PREPARACIÓN DE UN PROYECTO DE PRINCIPIOS

Acaso la Subcomisión considere conveniente examinar los principios generales que se enuncian en el capítulo anterior del presente estudio con miras a formular un proyecto de principios sobre libertad y no discriminación en materia de derechos políticos que podría transmitirse a los órganos superiores de las Naciones Unidas para su aprobación.

En tal proyecto de principios podrían desarrollarse e interpretarse las disposiciones que acerca de la no discriminación figuran en la Carta y en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en la medida en que se aplican en particular a los derechos políticos consignados en el artículo 21 de la Declaración. En verdad, podrían tener un alcance similar a los principios que, sobre libertad y no discriminación en materia de educación y en materia de libertad de religión y prácticas religiosas, la Subcomisión preparó en sus períodos de sesiones noveno y 12º respectivamente.

Una vez completado por la Subcomisión tras debido estudio, el referido proyecto de principios sustituiría por supuesto a los principios generales que se sugieren más arriba en el presente estudio, ya que adquiriría cierta validez internacional por el hecho de su adopción por un órgano de las Naciones Unidas.

PREPARACIÓN DE INSTRUMENTOS INTERNACIONALES O REGIONALES

Quizá la Comisión estime pertinente considerar la conveniencia de recomendar la preparación de instrumentos internacionales o regionales encaminados a la eliminación de la discri-

minación en materia de derechos políticos. A este respecto debe tenerse presente que las Naciones Unidas han concluido ya la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer y que, en la actualidad, se hallan en vías de elaborar el proyectado Pacto de Derechos Civiles y Políticos. Deberá recordarse también que un protocolo a la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos contiene una estipulación en virtud de la cual los Estados contratantes se comprometen a "celebrar elecciones libres a intervalos razonables por voto secreto, en condiciones que garanticen la libre expresión de la opinión popular en la selección del órgano legislativo"⁴⁷.

Sin duda el proyecto de pacto de derechos civiles y políticos, una vez examinado y aprobado, ha de representar un paso importante de avance en la lucha contra la discriminación en materia de derechos políticos, y la Asamblea General ya ha dado plena prioridad a la preparación de este importantísimo instrumento internacional. Pero probablemente han de transcurrir varios años antes de que el referido pacto sea completado y puesto en vigor, dado el gran número de puntos sumamente controvertidos que figuran en los textos que se han presentado para su inclusión en el actual proyecto. Es muy posible que un instrumento de alcance más restringido, que trate expresa y exclusivamente de la eliminación de la discriminación en materia de los derechos políticos enunciados en el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, se complete más rápidamente y pueda entrar en vigor en una fecha anterior. Tal instrumento podría adoptar la forma de una convención internacional o de una declaración de principios generales, o acordarse de ambas maneras.

Sería por supuesto un tanto prematuro decidir la forma del instrumento antes de saber si puede haber acuerdo sobre los principios en él contenidos. Pero si las normas aplicables gozan de asentimiento general, habrá de examinarse seriamente si su incorporación en una convención sería el medio mejor de promover el goce de los derechos políticos por todos sin discriminación, o si bastaría una simple declaración en la que se enunciasen tales principios.

Independientemente de que se prepare o no un instrumento internacional, podría alentarse a grupos de países en las varias regiones del mundo a que coloborasen en la preparación de instrumentos regionales encaminados a eliminar la discriminación en materia de derechos políticos en las respectivas regiones. Los instrumentos regionales de este tipo no solamente servirían para proteger a la población de la región, sino que además servirían de "ejemplo contagioso" para otras regiones, animándolas a tomar iniciativas análogas. Como ya se ha dicho, determinados países

⁴⁷ Naciones Unidas, *Yearbook of Human Rights*, 1950, pág. 411.

europeos han concluido en años recientes la Convención para la Protección de los Derechos Humanos y su protocolo, por el que se establece el mecanismo para garantizar el reconocimiento y el goce de determinados derechos políticos. Ello ha hecho que los países latinoamericanos aceleraran sus propios esfuerzos encaminados a la preparación de un acuerdo regional análogo, idea que se hallaba en suspenso desde que por primera vez fue propuesta en la Conferencia de Chapultepec en 1945. Los países latinoamericanos parecen hallarse en posición particularmente favorable en el momento actual para preparar un instrumento regional destinado a eliminar la discriminación en materia de derechos políticos, en espera de que se termine y apruebe el pacto de derechos civiles y políticos, por ser partes ya en un sistema de cooperación internacional, por no existir diferencias básicas de opinión en la gran mayoría de ellos en cuanto a la naturaleza de los derechos políticos, y por tener la firme convicción de que todos los miembros del sistema deben adherirse al principio de la democracia representativa.

Aunque se prepara toda una serie de textos regionales, siempre habría lugar para un instrumento internacional sobre la materia, aunque sólo fuera para contribuir a una mayor uniformidad. En verdad, tal acción en el plano regional podría ser preparatoria para una acción de mayor amplitud por las Naciones Unidas.

INFORMES SOBRE LA DISCRIMINACIÓN EN MATERIA DE DERECHOS POLÍTICOS

Es posible que el procedimiento de informes trienales adoptado por la Comisión de Derechos Humanos sirva de marco adecuado para que los gobiernos indiquen sus progresos en la lucha contra la discriminación en esta esfera; en otro caso, podría preverse un procedimiento de informes por separado. También podría examinarse la posibilidad de pedir información adicional a las organizaciones no gubernamentales reconocidas como entidades consultivas. En todo caso, toda la documentación reunida por el Secretario General podría someterse al órgano competente de las Naciones Unidas a intervalos regulares para su examen, comentarios y recomendaciones sobre cualesquiera nuevas medidas que hubieran de adoptarse.

Si el procedimiento de informes trienales no se estimare suficiente, podrían preverse informes especiales; éstos podrían prepararse conforme a las líneas generales de los informes que anualmente presenta el Secretario General a la Asamblea General sobre las constituciones, leyes electorales y otros instrumentos legislativos relacionados con los derechos políticos de la mujer, y tratarían de la discriminación basada en motivos distintos del sexo. Tales informes podrían fundarse principalmente en los datos sumi-

nistrados por los gobiernos, y en el instrumento internacional a que antes se ha hecho referencia podría preverse la presentación de informes sobre este tema.

SEMINARIOS REGIONALES SOBRE EL GOCE DE LOS DERECHOS POLÍTICOS POR TODOS

En los seminarios regionales celebrados en diversas partes del mundo para tratar de los derechos políticos de la mujer se han estudiado principalmente las medidas encaminadas a aumentar la participación de la mujer en las actividades políticas. Al reunir por breves períodos a personas que ocupan posiciones importantes, estos seminarios han servido para estimular nuevas ideas entre los participantes y, por mediación de éstos, para despertar un mayor interés en los problemas y en las diversas técnicas que pueden adoptarse para su solución. Han tratado no sólo de los aspectos formales de los derechos políticos, sino también de los derechos y deberes del ciudadano y de los diversos factores que influyen en la participación de la mujer en la vida pública.

Hay muchos países donde la mayoría de la población sólo en fecha reciente ha adquirido derechos políticos y en que tanto los hombres como las mujeres han de ser preparados para participar en el gobierno. En las zonas donde hay varios de tales países, los seminarios podrían ser útiles como medio de intercambiar datos, compartir lecciones de la experiencia y provocar nuevas actitudes ante el ejercicio universal de los derechos políticos. Tales seminarios podrían ser organizados por el Secretario General a petición de un país huésped.

Es posible también que los seminarios de este género permitieran tener un cuadro real y al día de la situación en los diversos países y regiones, y examinar la forma en que podrían superarse las dificultades — especialmente las de carácter administrativo. Brindarían la oportunidad de reunir una documentación completa y de acometer estudios a fondo de aspectos particularmente difíciles del problema, lo que haría posible analizar las razones por las cuales algunos Estados no han podido aún implantar las normas proclamadas en el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Además, los informes de los seminarios servirían para complementar la documentación puesta a disposición de la Comisión de Derechos Humanos en los informes trienales.

El problema principal planteado al respecto deriva de la disposición contenida en la resolución 926 (X) de la Asamblea General, conforme a la cual se autoriza al Secretario General para que organice seminarios sobre materias relacionadas con los derechos humanos, pero ello solamente a condición de que lo pida un Estado Miembro de las Naciones Unidas; hasta la fecha ningún Estado

Miembro ha pedido la organización de un seminario sobre la prevención de la discriminación por motivos distintos del sexo. La Subcomisión, en su 12º período de sesiones, propuso a la Comisión de Derechos Humanos, en la resolución 10 (XII), que el Consejo Económico y Social pidiera al Secretario General que tomase la iniciativa de organizar una serie de seminarios de expertos, que serían nombrados por los gobiernos y actuarían a título personal, para estudiar diversos aspectos y técnicas de la prevención de discriminaciones y la protección a las minorías; esta propuesta no fue transmitida al Consejo por la Comisión de Derechos Humanos.

ASISTENCIA A LOS GOBIERNOS PARA GARANTIZAR LA LIBERTAD DE LAS ELECCIONES U OTRAS CONSULTAS PÚBLICAS

Aparte de su función normal de vigilar las elecciones y plebiscitos cuando lo pide la Asamblea General, las Naciones Unidas han sido requeridas en determinadas ocasiones para suministrar servicios de expertos al gobierno de un país independiente, a petición de éste, con miras a garantizar la libertad de las elecciones u otras consultas públicas.

Así, por ejemplo, en febrero de 1958, las Naciones Unidas, a petición del Gobierno de Costa Rica, facilitaron una lista de personas eminentes para que dicho Gobierno eligiese tres de ellas y las invitase a presenciar las elecciones nacionales que iban a celebrar ese mismo mes. Dichas personas presentaron posteriormente un informe al Gobierno, y una de ellas permaneció en el país durante algún tiempo para preparar un informe personal al Gobierno sobre las leyes y procedimientos electorales del país. El Gobierno aceptó sus recomendaciones y solicitó los servicios de un experto para ponerlas en práctica. El experto permaneció tres meses en Costa Rica, a principios de 1960, y preparó un informe detallado al Gobierno sobre las leyes y procedimientos electorales del país. Estas actividades se llevaron a cabo dentro del marco del programa de servicios de asesoramiento en materia de derechos humanos.

Quizá convenga que las Naciones Unidas prevean la posibilidad de peticiones similares de otros gobiernos en los próximos años, y que estén preparadas para satisfacer tales requerimientos. Si bien hay muchos gobiernos que se enorgullecen con toda razón de su capacidad para celebrar elecciones libres y garantizar el goce de los derechos políticos por todos sus nacionales sin distinción, hay otros que acaso reconozcan que, debido a circunstancias especiales, no disponen de los medios necesarios para ello. Es posible también que un gobierno que sea perfectamente capaz de garantizar la libertad de sus propias elecciones desee poner de manifiesto al mundo que no ha habido ninguna irregularidad.

Los países ya no pueden darse el lujo de actuar aisladamente;

cada cual ha de tratar de encontrar las bases que le permitan cooperar y colaborar con sus vecinos y con toda la comunidad internacional. Además, todo país se halla ahora expuesto, más que en ningún otro momento de la historia, al juicio de la opinión mundial; ya no es posible ocultar los hechos, especialmente cuando el gobierno de un país no representa la auténtica voluntad de su pueblo. La cooperación que recibe un gobierno depende en gran parte de la legitimidad de su mandato; de ahí que varios gobiernos acaso estimen conveniente que el mundo compruebe que han sido elegidos en elecciones libres llevadas a cabo con las debidas garantías de los derechos políticos, incluida la asistencia de expertos internacionalmente reconocidos. Las Naciones Unidas deben hallarse preparadas para satisfacer sin demora esas peticiones de asistencia, considerando cada una de ellas según sus propias circunstancias y respetando en todo momento, por supuesto, la soberanía de los Estados interesados.

ANEXOS

ANEXO I

PRINCIPIOS GENERALES SOBRE LIBERTAD Y NO DISCRIMINACIÓN EN MATERIA DE DERECHOS POLÍTICOS^a

Preámbulo

Considerando que los pueblos del mundo han proclamado en la Carta de las Naciones Unidas su resolución de reafirmar la fe en los derechos fundamentales, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas, y se han declarado asimismo resueltos a promover el progreso social y elevar los niveles de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad,

Considerando que la Carta enuncia, entre los propósitos de las Naciones Unidas, el de desarrollar y estimular el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión,

Considerando que la Declaración Universal de Derechos Humanos, desarrollando el principio de la no discriminación, proclama que toda persona tiene todos los derechos y libertades enunciados en la misma, sin distinción por ningún motivo, incluidas las opiniones políticas, y prescribe que no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona,

Considerando que, en vista de que los intereses de los más son a menudo olvidados cuando el poder político se encuentra en manos de los menos, el derecho de toda persona a participar en el gobierno de su país es condición indispensable para el goce efectivo de todos los demás derechos humanos, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales,

Considerando que el ejercicio de los derechos políticos se halla directamente relacionado con la existencia de la libertad de opinión y expresión y de la libertad de reunión y de asociación pacífica,

Considerando que estos derechos sólo pueden garantizarse eficazmente en un mundo en que tengan plena aplicación los principios de la Carta, en particular el de la libre determinación, y los principios proclamados en la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales, contenida en la resolución 1514 (XV) de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1960,

^a La Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías formuló estos principios generales sobre libertad y no discriminación en materia de derechos políticos durante su decimocuarto período de sesiones (1962), después de examinar el proyecto de principios presentado por el Relator Especial (ver el capítulo VI de este estudio). La Subcomisión transmitió los principios generales a la Comisión de Derechos Humanos para su mayor consideración y adopción.

Se *proclaman* los siguientes principios generales con miras a asegurar el reconocimiento del derecho de toda persona a participar en el gobierno de su país y los demás derechos políticos con él relacionados, y a prevenir la discriminación el goce de esos derechos:

I. El derecho de todos los pueblos a la libre determinación

Todos los pueblos tienen derecho a la libre determinación; en virtud de este derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

II. Derechos políticos de los nacionales

a) Todos los nacionales de un país gozarán en ese país de los mismos derechos políticos, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

b) A nadie se negará o retirará la nacionalidad, como medida para privarle de los derechos políticos.

c) La edad, el tiempo de residencia y demás condiciones prescritas por la ley para el ejercicio de un derecho político determinado, serán las mismas para todos los nacionales de un país o habitantes de una división política, según el caso.

III. Libertad de opinión y de asociación

La libertad de opinión y de expresión y la libertad de reunión y de asociación pacíficas son esenciales para el goce de los derechos políticos. Estas libertades, así como las facilidades y los medios para su ejercicio deberán estar garantizados a todas las personas en todo momento.

IV. Sufragio universal

Todo nacional tendrá derecho a votar en las elecciones, referéndum y plebiscitos nacionales que se celebren en su país, y en cualquiera de tales consultas públicas que se efectúen en la división política y administrativa del mismo donde resida. El derecho de voto no dependerá del analfabetismo u otros requisitos de instrucción.

V. Sufragio igual

a) Todo nacional tendrá derecho a votar en condiciones de igualdad en cualquier elección u otra consulta pública en la que se hallare calificado para ello, y cada voto tendrá el mismo peso.

b) Cuando la votación se realice a base del sistema de distritos electorales, estos distritos deberán formarse de una manera justa a fin de que el resultado refleje en la forma más exacta y completa posible la voluntad de todos los votantes.

c) En toda elección o consulta pública celebrada por votación directa habrá una lista general de electores y todos los nacionales calificados figurarán en esa lista.

VI. Voto secreto

a) Todo elector podrá votar de tal manera que no implique revelar la forma en que ha votado o se propone hacerlo.

b) No se exigirá de ningún elector que declare, en actuaciones judiciales o de otro tipo, la forma en que se ha votado o se propone hacerlo, y nadie tratará de obte-

her de un elector, directamente o de otra manera, información sobre la forma que na votado o se propone hacerlo.

VII. *Periodicidad de las elecciones*

Las elecciones para todos los cargos públicos electivos se celebrarán a intervalos razonables, para así asegurar que la voluntad del pueblo sea en todo momento la base de la autoridad del poder público.

VIII. *Autenticidad de las elecciones y demás consultas públicas*

a) Todo elector tendrá libertad para votar a favor del candidato o la lista de candidatos que sea de su preferencia en cualquier elección para cargos públicos, y no será obligado a votar a favor de un candidato determinado o de una lista dada de candidatos.

b) Todo elector tendrá libertad para votar a favor o en contra de cualquier propuesta presentada en un plebiscito, referéndum u otra consulta pública.

c) Las elecciones y demás consultas públicas, incluidas la preparación y la revisión periódica de la lista electoral, serán fiscalizadas por autoridades cuya independencia e imparcialidad estén garantizadas y de cuyas decisiones pueda apelarse ante la autoridad judicial o ante cualquier otra institución independiente e imparcial.

d) Se garantizará plena libertad para la expresión pacífica de la oposición política, así como para la organización y el libre funcionamiento de los partidos políticos y el derecho de presentar candidatos a las elecciones.

IX. *Acceso a cargos públicos electivos*

a) Todo nacional será elegible en igualdad de condiciones en las elecciones para cualquier cargo público electivo en su país, o en cualquier división política o administrativa del mismo donde resida.

b) La ley determinará la medida en que habrán de aplicarse este principio a aquellos nacionales cuya elección pudiese crear un conflicto entre sus deberes e intereses personales y los intereses de la colectividad en general.

X. *Acceso a cargos públicos no electivos*

a) Todo nacional será elegible en igualdad de condiciones para desempeñar cualquier cargo público no electivo en su país, o en cualquier división política o administrativa del mismo donde resida.

b) La ley determinará la medida en que habrán de aplicarse estos principios a aquellos nacionales cuyo nombramiento o designación para un cargo público no electivo pudiese crear un conflicto entre sus deberes o intereses personales y los intereses de la colectividad en general.

c) Todos los nombramientos para la carrera de administración pública de un país se harán sobre bases objetivas e imparciales.

XI. *Medidas que no se han de considerar discriminatorias*

No se considerarán discriminatorias las siguientes medidas prescritas por ley o reglamento:

a) Las que fijen condiciones razonables para el ejercicio del derecho de voto o del derecho de acceso a los cargos públicos electivos;

b) Las que, en el caso de nombramientos para cargos públicos, requieran calificaciones razonables propias de las funciones del cargo;

c) Las que fijen un plazo previo razonable para el ejercicio de los derechos políticos por los naturalizados, siempre que se combinen con una política liberal de naturalización;

d) Las que, siempre que rijan únicamente mientras sean necesarias y sólo en la extensión precisa, se adopten con carácter especial para garantizar;

i) La debida representación de un elemento de la población de un país cuyos miembros, por circunstancias políticas, económicas, religiosas, sociales, históricas o culturales, se vieren de hecho impedidos de gozar de igualdad con el resto de la población en materia de derechos políticos;

ii) La representación equilibrada de los diversos elementos de la población de un país.

XII. Limitaciones

Los derechos y las libertades anteriormente enunciados no serán en ningún caso ejercidos en oposición a los propósitos y principios de las Naciones Unidas. Estarán solamente sujetos a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás y de satisfacer las justas exigencias del orden público, la moral y el bienestar general en una sociedad democrática. Toda limitación que se impusiere habrá de ser compatible con los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

XIII. Garantía constitucional

La mejor forma de garantizar los derechos y libertades proclamados anteriormente consiste en incorporarlos a la constitución o a otra ley fundamental, no sujetas a derogación o alteración por el procedimiento legislativo ordinario.

XIV. Recurso a tribunales independientes

El agraviado tendrá derecho a recurrir a tribunales independientes e imparciales contra toda denegación o violación de estos derechos y libertades.

XV. Aplicación de los principios

Estos principios se aplicarán a todos los países independientes y a los países que se hallan bajo dominio extranjero.

ANEXO II

PREPARACIÓN DEL ESTUDIO

En el quinto período de sesiones (1952) de la Subcomisión de Prevención de Discriminación y Protección a las Minorías se sugirió que ésta acometiese un estudio de la discriminación en materia de derechos políticos, tema que quedó incluido en la lista de estudios proyectados por la Subcomisión. La lista fue posteriormente aprobada por la Comisión de Derechos Humanos y el Consejo Económico y Social.

En enero de 1956, la Subcomisión decidió iniciar este estudio y designó al suscrito como Relator Especial. Le dio instrucciones para que siguiera el mismo procedimiento general que había servido para el anterior estudio sobre la discriminación en materia de educación.

Conforme a tales instrucciones, el Relator Especial procedió en primer término a reunir ^a, analizar y verificar la documentación pertinente. Sus fuentes principales fueron: a) los gobiernos de los Estados Miembros de las Naciones Unidas y de los organismos especializados; b) el Secretario General de las Naciones Unidas; c) los organismos especializados de las Naciones Unidas; y d) las organizaciones no gubernamentales, especialmente las reconocidas como entidades consultivas por el Consejo Económico y Social. Esta documentación fue complementada mediante la consulta de obras de autoridades en la materia y hombres de ciencia.

Con la ayuda de la Secretaría de las Naciones Unidas, el Relator Especial preparó un proyecto de resumen de la información relativa a cada uno de los ochenta y ocho Estados Miembros de las Naciones Unidas o de los organismos especializados. A este respecto desea expresar su profunda gratitud a todos los que aportaron datos utilizables en el estudio y en particular a los gobiernos y organizaciones no gubernamentales interesados. Al propio tiempo ha de expresar su pesar por el hecho de que, no obstante sus propias peticiones y una exhortación especial que, requiriendo su concurso, les hizo la Segunda Conferencia de Organizaciones no Gubernamentales Interesadas en la Supresión de los Prejuicios y las Discriminaciones, las organizaciones no gubernamentales contribuyeron al presente estudio en menor medida de lo que habían hecho en anteriores estudios iniciados por la Subcomisión. Según explicaron los representantes de algunas de dichas organizaciones, esa falta de colaboración se debía a que no habían dispuesto de recursos suficientes para los estudios e investigaciones necesarios y a que habían tenido dificultades en sus gestiones encaminadas a reunir información sobre la discriminación en materia de derechos políticos, dificultades que emanaban directa y precisamente de determinadas prácticas discriminatorias. El Relator Especial, aunque comprende perfectamente que su solicitud de información suponía para las organizaciones no gubernamentales una tarea un tanto onerosa, que muchas de ellas no podían asumir, lamenta que determinadas organizaciones que cuentan con grandes recursos y son de reconocida competencia en materia de derechos políticos, incluidas algunas de las

^a El esquema utilizado en la reunión de información y en la preparación de las monografías figura en el anexo III al presente informe.

importantes organizaciones sindicales internacionales, no aprovecharan la oportunidad de prestar su concurso en este importante estudio general. Es de deplorar especialmente que determinadas organizaciones que habían denunciado la existencia de discriminaciones políticas y que habían sostenido el derecho de todo individuo que fuese privado de sus derechos políticos a dirigir peticiones a las Naciones Unidas, no presentasen datos precisos sobre la cuestión cuando se les pidió que lo hicieran.

Enviaron documentación para el estudio las organizaciones siguientes:

Categoría A

Federación Sindical Mundial

Categoría B

Comité de Coordinación de Organizaciones Judías
 Consejo Internacional de Mujeres
 Federación Internacional de Abogadas
 Federación Internacional de Mujeres de Negocios y Profesiones Liberales
 Liga contra la Esclavitud (Reino Unido)
 Liga Internacional pro Derechos del Hombre
 Liga Internacional de Mujeres pro Paz y Libertad
Pax Romana
 Sociedad Interamericana de Prensa
 Sociedad de Legislación Comparada

Registro

Alianza Internacional de Santa Juana de Arco
 La Internacional Liberal (Unión Liberal Mundial)

El proyecto de cada resumen fue enviado al gobierno del país interesado con la solicitud de que en un plazo de dos meses presentase sus comentarios o datos complementarios, en su caso. Estos comentarios o datos complementarios, cuando se recibieron dentro del mencionado plazo, fueron tenidos en cuenta por el Relator Especial al revisar las monografías. Cuando no se recibieron esos comentarios o datos complementarios, los proyectos de monografías no fueron revisados. Todas las monografías, revisadas o no, fueron distribuidas a los gobiernos y a los miembros de la Comisión como "documentos de sala de conferencias" así como a las entidades y personas interesadas en el estudio que las solicitaron. Conforme a lo acordado por el Consejo Económico y Social (resolución 664 (XXIV)), dichas monografías no se han publicado como documentos de las Naciones Unidas.

Las ochenta y ocho monografías así preparadas ^b contienen información relativa a la discriminación en materia de derechos políticos en los siguientes países:

Afganistán	Austria	Camboya
Albania	Bélgica	Canadá
Alemania (Rep. Fed. de)	Birmania	Ceilán
Arabia Saudita	Bolivia	Colombia
Argentina	Brasil	Corea (República de)
Australia	Bulgaria	

^b No se prepararon monografías para los Estados admitidos como Miembros de las Naciones Unidas a fines de 1960 y durante 1961, pues hasta el 10 de abril de 1961 no se había recibido ninguna respuesta a una petición de información dirigida a dieciséis de esos Estados.

Costa Rica	Indonesia	Paraguay
Cuba	Irak	Perú
Checoslovaquia	Irán	Polonia
Chile	Irlanda	Portugal
China	Islandia	Reino Unido
Dinamarca	Israel	República Árabe Unida
Ecuador	Italia	República Dominicana
El Salvador	Japón	RSS de Bielorrusia
España	Jordana	RSS de Ucrania
Estados Unidos de América	Laos	Rumania
Etiopía	Líbano	San Marino
Federación Malaya	Liberia	Sudáfrica
Filipinas	Libia	Sudán
Finlandia	Liechtenstein	Suecia
Francia	Luxemburgo	Suiza
Ghana	Marruecos	Tailandia
Grecia	México	Túnez
Guatemala	Nepal	Turquía
Guinea	Nicaragua	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas
Haití	Noruega	Uruguay
Honduras	Nueva Zelanda	Venezuela
Hungría	Países Bajos	Viet-Nam (República de)
India	Pakistán	Yemen
	Panamá	Yugoeslavia

A base de la información disponible, el Relator Especial preparó en primer lugar un informe provisional (E/CN.4/Sub.2/L.124) y, posteriormente, un informe sobre la marcha del trabajo (E/CN.4/Sub.2/L.147), un memorándum (E/CN.4/Sub.2/L.158) y un proyecto de informe (E/CN.4/Sub.2/L.217).

El informe provisional fue examinado por la Subcomisión en su décimo período de sesiones, celebrado en enero de 1958. La Subcomisión, por resolución C (E/CN.4/764, párr. 160), expresó la convicción de que, de conformidad con el mandato definido por las resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos, el estudio debía realizarse con la preocupación constante de hacer una contribución constructiva, fundada en el conocimiento y la comprensión de las situaciones, con miras a elaborar recomendaciones de carácter objetivo y general, en armonía con la Carta de las Naciones Unidas, y a ilustrar a la opinión pública mundial. Agregaba que un estudio hecho en tal forma había de resultar de suma utilidad para lograr que, en todos los países, la situación en materia de derechos políticos se ajustase cada vez más a las disposiciones de la Carta y de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

El informe sobre la marcha del trabajo fue examinado por la Subcomisión en su 11º período de sesiones, celebrado en enero de 1959. En su resolución C (E/CN.4/778, párr. 134), la Subcomisión pidió al Secretario General que prestase al Relator Especial "la ayuda que necesita para presentar un proyecto de informe a la Subcomisión en su 12º período de sesiones y un informe final en su 13º período de sesiones". Esta petición, junto con una exposición sobre sus consecuencias financieras, fue señalada a la atención del Consejo Económico y Social por la Comisión de Derechos Humanos. El Consejo, en su 28º período de sesiones, aprobó una declaración (resolución 742 (XXVIII), anexo, párr. 5) en el sentido de "que el estudio sobre la discriminación en materia de derechos políticos debe terminarse sin incurrir en nuevos gastos y que, por lo tanto, la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías tiene que modificar sus programas con tal fin".

En el memorándum que presentó a la Subcomisión en el 12º período de sesiones, celebrado en enero de 1960, el Relator Especial indicó que, conforme al programa previsto por el Consejo, no sería posible terminar el estudio antes de 1962. En vista de que no estaba seguro de que dispondría de tiempo para continuar el estudio durante varios años, habida cuenta especialmente sus obligaciones como Representante Regional de la Organización de Agricultura y Alimentación en América Latina, cargo que desempeñaba desde el 1º de enero de 1959, pedía a la Subcomisión que tuviera a bien relevarle de la misión que le había confiado y que designase un sustituto.

Tras examinar el memorándum, la Subcomisión, en resolución 4 (XII), instó al Relator Especial a que considerase de nuevo su decisión y continuase la labor hasta completar el estudio.

Atendiendo esta petición, el Relator Especial volvió sobre su decisión y, con fecha 16 de mayo de 1960, comunicó al Secretario General que continuaría sus trabajos.

El proyecto de informe fue examinado por la Subcomisión en su 13º período de sesiones, celebrado en enero de 1961. En la resolución 1 (XIII) la Subcomisión invitó al Relator Especial a que, teniendo en cuenta las opiniones expresadas sobre su proyecto de informe en el 13º período de sesiones de la Subcomisión, completase su informe definitivo a tiempo para que la Subcomisión pudiera examinarlo en su 14º período de sesiones. El presente informe definitivo se basa principalmente en los anteriores proyectos, con las revisiones pertinentes en vista de las deliberaciones habidas en la Subcomisión y en la Comisión de Derechos Humanos.

ANEXO III

ESQUEMA UTILIZADO PARA REUNIR LA INFORMACIÓN Y PARA LA PREPARACIÓN DE LOS DOCUMENTOS DE TRABAJO

I. Información general

1. Organización e instituciones públicas del país

[Reseña sucinta, que abarque especialmente los siguientes puntos: a) estructura del Estado (unitario, federal o no unitario, que comprenda provincias o territorios autónomos o dependientes); b) forma de selección e investidura de los poderes públicos (comprendidos los hechos importantes concernientes a las autoridades locales), y c) condición jurídica de los partidos y de otras agrupaciones que participan en la vida política.]

2. Composición de la población

[Datos estadísticos o de otra índole que indiquen la población total del país (y cuando se trate de un Estado federal o no unitario también la población de las unidades que los componen, autónomas o dependientes, tales como Estados, cantones, provincias, territorios, etc.) y la proporción que en esa población corresponde a los individuos que se diferencian del resto de los habitantes por la raza, el color, el idioma, la religión, la opinión política o de cualquier otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición, cuando esa diferencia influya en el derecho de esos individuos a participar en el gobierno.]

II. Derecho a participar en el gobierno del país

3. Electorado

[Datos encaminados a mostrar si, tanto desde el punto de vista jurídico como en la práctica, las condiciones que hay que llenar para poder participar en las elecciones y otras consultas populares, tales como plebiscitos, referéndum, etc., del país (y cuando se trate de un Estado federal o no unitario de las unidades que lo componen, autónomas o dependientes, como Estados, cantones, provincias o territorios) son idénticas para todos sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.]

4. Elegibilidad para los cargos públicos de carácter electivo

[Datos encaminados a mostrar si, tanto desde el punto de vista jurídico como en la práctica, las condiciones de elegibilidad para los cargos públicos de carácter electivo del país — legislativos, ejecutivos, administrativos o judiciales — (y cuando se trate de un Estado federal o no unitario, los de las unidades que los componen, autónomas o dependientes, como Estados, cantones, provincias o territorios) son idénticas para todos sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión,

opinión política de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.]

5. *Acceso a los cargos públicos de carácter no electivo*

[Datos encaminados a mostrar si, tanto desde el punto de vista jurídico como en la práctica, las condiciones que rigen el acceso a los cargos públicos de carácter no electivo del país — legislativos, ejecutivos, administrativos o judiciales — (y cuando se trate de un Estado federal o no unitario, los de las unidades que los componen, autónomas o dependientes, como Estados, cantones, provincias o territorios) son idénticas para todos sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.]

6. *Representación separada de los distintos grupos*

[Para los países donde se ha establecido la representación por separado de los hombres y las mujeres o de los individuos que se diferencian del resto de los habitantes por la raza, el color, el idioma, la religión, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición, datos encaminados a mostrar las condiciones especiales que debe reunir el electorado, la elegibilidad para los cargos públicos electivos y el acceso a los cargos públicos no electivos del país — legislativos, ejecutivos, administrativos o judiciales — (y cuando se trate de un Estado federal o no unitario, los de las unidades que los componen, autónomas o dependientes, como Estados, cantones, o territorios), teniendo en cuenta si esas condiciones especiales son menos o más favorables que las que se aplican al resto de la población.]

III. *Otros derechos humanos que influyen en el derecho a participar en el gobierno*

7. [En la medida en que a) el derecho a la libertad de opinión y de expresión, y b) el derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas influyen en el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos del país (y cuando se trate de un Estado federal o no unitario los de las unidades que los componen, autónomas o dependientes, como Estados, cantones, provincias o territorios), datos encaminados a mostrar si, tanto desde el punto de vista jurídico como en la práctica, la facultad de ejercer los derechos indicados en a) y b) está garantizada a todos por igual, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.]

8. [Datos encaminados a mostrar si, desde el punto de vista jurídico o en la práctica, las disposiciones relativas a la privación de la nacionalidad son tales que no obstruyan el derecho de toda persona a participar en el gobierno de su país, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.]