



Asamblea General

Distr. general
30 de junio de 2014
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

27º período de sesiones

Temas 2 y 3 de la agenda

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

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

Factores que obstaculizan la participación política en condiciones de igualdad y medidas para superar esas trabas

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

Resumen

Este estudio examina el marco de los derechos humanos relativo a la participación en los asuntos políticos y públicos. La discriminación contra la mujer, los pueblos indígenas, las minorías, las personas con discapacidad, los defensores de los derechos humanos y otros grupos marginados puede prevenir el disfrute pleno, efectivo y en igualdad de condiciones de los derechos a participar en los asuntos políticos y públicos. El estudio señala algunos de los principales obstáculos a la participación en condiciones de igualdad y formula recomendaciones relativas a las medidas que podrían adoptarse para superar esas trabas.

* Las notas de pie de página del presente informe se reproducen tal como se recibieron, en el idioma en que se presentaron únicamente.



Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–5	3
II. El alcance de los derechos de participación en los asuntos políticos y públicos.....	6–30	3
A. Derechos electorales: el derecho a votar y a presentarse a cargos electivos...	9–16	4
B. Participación en la dirección de los asuntos públicos	17–21	6
C. Derechos humanos relacionados con la participación: libertad de reunión, de asociación y de expresión, y derecho a la información y a la educación ...	22–30	7
III. Restricciones a los derechos de participación política	31–40	9
A. Restricciones indebidas y discriminatorias a los derechos de participación política	32–33	9
B. Los no ciudadanos y la participación política	34–40	10
IV. Igualdad en el ejercicio de los derechos de participación política	41–87	11
A. Las mujeres y la participación política en igualdad de condiciones	47–59	13
B. El racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia y la participación política en igualdad de condiciones.....	60–62	15
C. Los pueblos indígenas y la participación política en igualdad de condiciones	63–69	16
D. Las minorías y la participación política en igualdad de condiciones.....	70–76	17
E. Las personas con discapacidad y la participación política en igualdad de condiciones	77–82	18
F. Las organizaciones de la sociedad civil, los defensores de los derechos humanos y la participación política en igualdad de condiciones	83–87	19
V. Conclusión y recomendaciones.....	88–101	20

I. Introducción

1. En el párrafo 6 de su resolución 24/8, el Consejo de Derechos Humanos pidió a la Oficina del Alto Comisionado que preparase un estudio sobre los factores que obstaculizaban la participación política en condiciones de igualdad y las medidas para superar esas trabas, teniendo en cuenta la labor llevada a cabo por los procedimientos especiales, los órganos de tratados y otros mecanismos internacionales de derechos humanos pertinentes.

2. Los derechos a participar en los asuntos políticos y públicos desempeñan un papel fundamental en la promoción de la gobernanza democrática, el estado de derecho, la inclusión social y el desarrollo económico, así como el adelanto de todos los derechos humanos. El derecho a participar en forma directa e indirecta en la vida política y pública es importante para empoderar a las personas y los grupos, y uno de los elementos fundamentales de los enfoques basados en los derechos humanos con miras a eliminar la marginación y la discriminación. Los derechos de participación están inextricablemente vinculados con otros derechos humanos como la libertad de reunión y de asociación pacíficas, la libertad de opinión y de expresión y los derechos a la educación y a la información.

3. Los obstáculos a la participación política y pública en condiciones de igualdad se plantean en muchos contextos. Estos pueden incluir la discriminación directa e indirecta por motivos como la raza, el color, la ascendencia, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, el nacimiento, la discapacidad, la nacionalidad o cualquier otra condición. Aun en los casos en que no se ejerce una discriminación formal en lo referente a la participación política o pública, la desigualdad de acceso a otros derechos humanos podría impedir el ejercicio efectivo de los derechos de participación política.

4. Los mecanismos internacionales de derechos humanos han observado que las mujeres, los pueblos indígenas, las minorías, las personas con discapacidad, los defensores de los derechos humanos, los no ciudadanos y otras personas y grupos marginados o excluidos con frecuencia no están en condiciones de participar plenamente en los asuntos políticos y públicos en condiciones de igualdad. Esta desventaja se ve agravada cuando comprende formas de discriminación múltiples o concomitantes¹.

5. En el presente estudio se ofrece un panorama general del alcance de los derechos de participación en el derecho internacional. Se examinan las restricciones a los derechos de participación política y pública y la discriminación como obstáculos importantes a la participación en condiciones de igualdad. Por último, se sugieren algunas medidas que podrían adoptarse para superar los obstáculos a la participación política y pública.

II. El alcance de los derechos de participación en los asuntos políticos y públicos

6. El derecho a participar en condiciones de igualdad en la vida política y pública es un elemento central del concepto de democracia integradora². La participación efectiva de

¹ See, for example, A/HRC/13/23, para. 56; Committee on the Elimination of Discrimination against Women, General Recommendation No. 28 (2010), para. 18; and Committee on the Elimination of Racial Discrimination, General Recommendation No. 25 (2000).

² See the Universal Declaration of Human Rights, article 21; Human Rights Committee, General Comment No. 25 (1996), para. 21; and A/HRC/22/29, paras. 7–9.

todas las personas y grupos en los asuntos políticos y públicos es fundamental para la realización de los derechos humanos y constituye un elemento central de las estrategias basadas en los derechos humanos que tienen por objeto eliminar la discriminación y las desigualdades (A/HRC/13/23, párr. 28).

7. En el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como en la Observación general interpretativa y la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos se definen las obligaciones de los Estados partes en relación con el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, y tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas. Las condiciones y restricciones impuestas a la participación política y pública directa e indirecta se permiten en virtud del derecho internacional de los derechos humanos únicamente si son objetivas, razonables y no discriminatorias³.

8. Varios otros instrumentos internacionales de derechos humanos también contienen garantías concretas en relación con la igualdad de derechos de participación política y pública. Cabe mencionar entre estos la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 21); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 8); la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (art. 5 c); la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (arts. 7 y 8); la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 15); la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (arts. 4 3), 29, 33 3)); la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (arts. 41 y 42); la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas (art. 2 2)); la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (arts. 5 y 18); la Declaración y el Programa de Acción de Durban (art. 22); la Declaración sobre el derecho al desarrollo (arts 1.1, 2 y 8.2); y la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos (art. 8). A nivel regional, la igualdad de los derechos políticos se protege en varios instrumentos, entre ellos el Protocolo N° 1 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (art. 3), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 23) y la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (art. 13).

A. Derechos electorales: el derecho a votar y a presentarse a cargos electivos

9. El principio del sufragio universal e igual para todos los ciudadanos adultos constituye una de las piedras angulares de las democracias modernas. La importancia de la inclusión, el pluralismo político y la igualdad se subraya en el artículo 25 b) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que reconoce el derecho de todos los ciudadanos de "[v]otar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual".

10. Cuando se aprobó el Pacto, la mayoría de los Estados convino en que el alcance del sufragio "universal" podía estar sujeto a restricciones razonables a fin de permitir que determinadas personas o grupos como niños, no ciudadanos, personas que carecían de capacidad jurídica, reclusos y personas condenadas por la comisión de un delito fueran privadas del ejercicio de derechos políticos. Sin embargo, más recientemente algunos mecanismos de derechos humanos han afirmado que las restricciones o privaciones de gran

³ Human Rights Committee, General Comment No. 25, paras. 3–4.

alcance de los derechos electorales podrían ser incompatibles con las garantías de igualdad y no discriminación en virtud del derecho internacional⁴.

11. Los derechos electorales garantizados en el artículo 25 b) abarcan formas de participación política directa e indirecta en todos los niveles de gobierno. La participación directa incluye emitir el voto en un referendo o asamblea popular en ejercicio del mandato de adopción de decisiones, o participar en los asuntos públicos como representante elegido. La participación indirecta se refiere a la votación de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto, así como a la participación en la adopción de decisiones mediante el debate público, dentro de organizaciones de la sociedad civil o mediante el diálogo con representantes elegidos.

12. El Comité de Derechos Humanos ha interpretado las obligaciones de los Estados partes en virtud del artículo 25 b) en el sentido de que se requiere la adopción de medidas positivas para garantizar el disfrute pleno, efectivo e igualitario de los derechos electorales, así como la libertad de expresión, de reunión y de asociación, que son "condiciones esenciales para el ejercicio efectivo del derecho de voto y deben protegerse plenamente"⁵.

13. Los mecanismos de derechos humanos han destacado que los gobiernos deben adoptar medidas apropiadas para promover y proteger los derechos de voto sin discriminación alguna. Estas medidas pueden incluir la facilitación de la inscripción electoral y la provisión de información sobre las elecciones y cédulas de votación en diversos formatos e idiomas accesibles⁶. También deben adoptarse medidas para garantizar que se tengan en cuenta a las personas con discapacidad, movilidad reducida y libertad de movimiento restringida en el diseño y la aplicación de los sistemas de votación⁷. Deben eliminarse las restricciones administrativas, como los requisitos relativos al lugar de residencia o a documentos de identidad que podrían impedir en forma directa o indirecta el ejercicio del derecho de voto por determinados grupos de ciudadanos⁸.

14. En lo que se refiere a la realización del derecho y la posibilidad de presentarse a cargos públicos en condiciones de igualdad, que garantiza que todas las personas con derecho de voto puedan elegir entre distintos candidatos, el Comité de Derechos Humanos ha señalado que "[t]oda restricción del derecho a presentarse a elecciones, como la fijación de una edad mínima, deberá basarse en criterios objetivos y razonables"⁹. Los Estados deben adoptar medidas positivas para velar por que las condiciones exigidas para presentarse a elecciones sean razonables y de carácter no discriminatorio. La discriminación contra los candidatos que reúnen las condiciones para presentarse a cargos públicos como el nivel de instrucción, el lugar de residencia o la ascendencia o afiliación política está prohibida¹⁰.

15. En algunos contextos, los candidatos a cargos electivos pueden hacer frente a la discriminación, incluidos el hostigamiento y la vulneración de los derechos de libertad de reunión y de asociación, la violencia y hasta sanciones penales. Estas formas de

⁴ See, for example, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General Comment No. 1 (2014); Human Rights Committee, Communication No. 1410/2005; CCPR/C/USA/CO/3 and Rev.1; and the International Convention on the Protection of the Rights of Migrant Workers and Members of Their Families, article 42. See also Manfred Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*, 2nd rev. ed. (Kehl am Rhein, Engel, 2005), p. 576.

⁵ Human Rights Committee, General Comment No. 25, paras. 12, 26 and 27.

⁶ *Ibid.*, paras 11–12 and 20.

⁷ Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General Comment No. 1.

⁸ Human Rights Committee, General Comment No. 25, para. 11.

⁹ *Ibid.*, para. 15.

¹⁰ *Ibid.*

discriminación se han observado en relación con candidatos a cargos electivos que defienden los derechos de las mujeres, los sindicatos, las minorías, las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales, así como otros grupos marginados (véanse A/HRC/23/50, párrs. 64 y 65, y A/HRC/26/29).

16. Deberá prohibirse mediante disposiciones penales todo acto que discrimine o interfiera en exceso con la inscripción de votantes o los candidatos a cargos públicos y con otros aspectos del proceso electoral¹¹. También deberá garantizarse el acceso efectivo a la justicia y los recursos apropiados a las personas a las que se ha impedido el ejercicio de sus derechos políticos¹².

B. Participación en la dirección de los asuntos públicos

17. El Comité de Derechos Humanos ha interpretado la frase "la dirección de los asuntos públicos" que figura en el artículo 25 a) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como "un concepto amplio que se refiere al ejercicio del poder político. Incluye el ejercicio de los poderes legislativo, ejecutivo y administrativo. Abarca todos los aspectos de la administración pública y la formulación y aplicación de políticas internacionales, nacionales, regionales y locales". Los medios por los cuales todo titular de derechos ejerce el derecho a participar en la gestión de los asuntos públicos se determinarán por la constitución o por otras leyes nacionales¹³.

18. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer también ha definido la participación política y pública como un "concepto amplio" que se refiere al ejercicio del poder político y la formulación de políticas en todos los niveles. El Comité observa que el derecho abarca también la participación de la sociedad civil por conducto de las juntas públicas y los consejos locales, los partidos políticos, los sindicatos, las asociaciones profesionales o industriales, las organizaciones femeninas, las organizaciones comunitarias y otras organizaciones que se ocupan de la vida pública y política¹⁴.

19. La Experta independiente sobre cuestiones de las minorías señaló en su informe de 2010 al Consejo de Derechos Humanos que la participación pública "[c]omprende el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, el derecho a votar y ser elegidos y el derecho a tener acceso a las funciones públicas. Implica asimismo una participación en los órganos del gobierno, la judicatura y otros organismos del sistema de justicia penal, en formas descentralizadas y locales de gobierno y mecanismos de consulta, así como mediante fórmulas que permitan la autonomía cultural o territorial" (A/HRC/13/23, párr. 32).

20. La Experta independiente sobre cuestiones de las minorías afirmó también que para que la participación política y pública se considerara efectiva, los Estados debían adoptar medidas positivas que permitieran la participación política y pública plena, en condiciones de igualdad, de todos los grupos sociales (*ibid.*, párrs. 52 y 53). Las consecuencias de estas medidas deben evaluarse en relación con las personas y los grupos afectados, así como con la sociedad en su conjunto, y los Estados "deben también velar por que la participación de los representantes de las minorías ejerza una influencia apreciable en las decisiones adoptadas" (*ibid.*, párr. 53).

¹¹ *Ibid.*, para. 11.

¹² *Ibid.*, paras. 10–13.

¹³ *Ibid.*, para. 5.

¹⁴ CEDAW, General Recommendation No. 23 (1997), para. 5.

21. Los mecanismos internacionales de derechos humanos están reconociendo cada vez más los derechos de todas las personas a participar plenamente en los procesos públicos de adopción de decisiones que les conciernen y a ejercer efectivamente su influencia en ellos. Los derechos de participación pública abarcan los derechos a que se les consulte en todas las etapas de la redacción legislativa y la formulación de políticas, a expresar críticas y a presentar propuestas destinadas a mejorar el funcionamiento y la inclusión de todos los órganos gubernamentales que intervienen en la dirección de los asuntos públicos¹⁵. Esta interpretación más amplia del derecho de participación política y pública se pone especialmente de manifiesto en lo referente a los derechos de las personas con discapacidad y en relación con los pueblos indígenas, las minorías y el papel de las organizaciones de la sociedad civil¹⁶.

C. Derechos humanos relacionados con la participación: libertad de reunión, de asociación y de expresión, y derecho a la información y a la educación

22. Todos los derechos humanos son indivisibles, están relacionados entre sí y son interdependientes. No obstante, hay algunos derechos humanos que cumplen una función directa en lo que se refiere a apoyar y facilitar la participación integradora y en igualdad de condiciones en los asuntos políticos y públicos¹⁷. La libertad de reunión y de asociación pacíficas, de opinión y de expresión, y el derecho a la información y a la educación guardan una estrecha relación con la realización de los derechos a participar en la vida política y pública. Así pues, la discriminación y otros obstáculos a la realización plena de estos derechos socava las iniciativas para asegurar el disfrute en igualdad de condiciones de otros derechos de participación política y pública.

23. La libertad de reunión pacífica incluye el derecho a celebrar reuniones, sentadas, huelgas, manifestaciones, actos o protestas y comprende las reuniones virtuales que se celebran en línea¹⁸. Las reuniones pacíficas "desempeñan un papel muy dinámico en la movilización de la población y la formulación de sus reclamaciones y aspiraciones, pues facilitan la celebración de eventos y, lo que es más importante, ejercen influencia en la política pública de los Estados" (A/HRC/20/27, párr. 24).

24. La libertad de asociación comprende el derecho a fundar organizaciones, partidos políticos, sindicatos y otras asociaciones de la sociedad civil interesadas en asuntos políticos y públicos y a adherirse a ellos¹⁹. La importante función de los agentes de la sociedad civil, en particular los defensores de los derechos humanos, incluidos los derechos

¹⁵ In addition to the jurisprudence of the Human Rights Committee see, for example, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 21 (2009), para. 55 (e).

¹⁶ See, for example, the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, article 19; Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, article 2; A/HRC/18/42; A/66/288, paras. 77–86; A/HRC/19/36; and A/HRC/16/44/Add.2, para. 106.

¹⁷ Human Rights Committee, General Comment No. 25, para. 8: "Citizens also take part in the conduct of public affairs by exerting influence through public debate and dialogue with their representatives or through their capacity to organize themselves. This participation is supported by ensuring freedom of expression, assembly and association."

¹⁸ Human Rights Committee, General Comment No. 34 (2011), para. 12; and A/66/290.

¹⁹ See for example, International Covenant on Civil and Political Rights, article 22; International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, article 8 (1)(a); article 7 (c) of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women; and International Labour Organization (ILO) Convention concerning Freedom of Association and Protection of the Right to Organise No. 87 (1948).

de las minorías o los grupos marginados, en la promoción y protección de todos los derechos humanos, se reconoce en diversos instrumentos de derechos humanos así como en la práctica de los mecanismos internacionales de derechos humanos²⁰. Se ha observado que las actividades de organizaciones y asociaciones de la sociedad civil que se ocupan de cuestiones de interés público han sido objeto de restricciones discriminatorias relacionadas con los requisitos para el registro o las fuentes de financiación (véanse A/HRC/23/39 y A/HRC/26/29).

25. Con frecuencia los derechos a la libertad de reunión y de asociación pacíficas pueden verse fuertemente afectados durante períodos electorales o en situaciones de transición política o de conflicto social. Como lo señaló el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación estos contextos pueden dar lugar a prohibiciones de las reuniones pacíficas o bien a actos de hostigamiento e intimidación contra activistas que defienden los derechos civiles (A/HRC/20/27, párrs. 22 y 23).

26. El derecho a la libertad de expresión se garantiza en el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Este derecho comprende la libertad de debatir los asuntos públicos, de realizar manifestaciones y reuniones pacíficas, de criticar o de oponerse al gobierno, de publicar material político, de hacer campaña electoral y de hacer propaganda política²¹.

27. La libertad de expresión también incluye el derecho a buscar y recibir informaciones en poder del Estado, que se deben proporcionar sin que sea necesario probar un interés directo o una participación personal²². El derecho a la libertad de expresión se ha interpretado en el sentido de que entraña las obligaciones positivas de que los Estados publiquen y difundan ampliamente los documentos y la información de suficiente interés público, como el contenido de las políticas y decisiones que afectan al público, o la información básica sobre el funcionamiento de los órganos públicos (véase E/CN.4/2000/63, párr. 44). También existen las obligaciones positivas de garantizar un acceso fácil, rápido, efectivo y práctico a la información en poder del gobierno²³.

28. Los mecanismos internacionales de derechos humanos han reconocido que la existencia de distintos medios de comunicación independientes, capaces de comentar cuestiones políticas, así como de informar a la opinión pública sin censura ni limitaciones, es indispensable para garantizar el ejercicio del derecho de participación política²⁴. El público también tiene derecho a que los medios de comunicación les proporcionen los resultados de su actividad libres de toda injerencia²⁵.

29. El derecho a la educación se reconoce prácticamente en todos los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos. Se ha destacado repetidas veces el papel del derecho a la educación para garantizar el acceso a otros derechos humanos, incluidos los derechos a participar en los asuntos políticos y públicos. En el artículo 13 1) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se afirma que uno de los objetivos de la educación es que "debe capacitar a todas las personas para participar

²⁰ See Human Rights Council resolutions 15/21 (2010), 21/16 (2012) and 24/5 (2013); and Commentary to the Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms, 2011, available from <http://www.ohchr.org/EN/Issues/SRHRDefenders/Pages/CommentarytotheDeclarationonHumanRightsDefenders.aspx>.

²¹ Human Rights Committee, General Comment No. 25, para. 26, and General Comment No. 34; and A/66/290.

²² See Human Rights Committee, Communication No. 1470/2006, paras 7.4–7.6.

²³ Human Rights Committee, General Comment No. 34, para. 19.

²⁴ Human Rights Committee, General Comment No. 25, para. 25.

²⁵ Human Rights Committee, General comment No. 34, para. 13.

efectivamente en una sociedad libre". El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señala en su Observación general N° 13 (1999) que la realización del derecho a la educación es decisiva para la promoción de los derechos humanos y la democracia por cuanto permite a todas las personas participar plenamente en sus comunidades.

30. Habida cuenta de que los derechos humanos vinculados estrechamente con los derechos de participación política y pública se refuerzan mutuamente, todas las medidas destinadas a garantizar la igualdad en relación con los derechos de participación electoral y otros derechos de participación pública también deben estar acompañadas de estrategias que garanticen la aplicación plena de estos derechos humanos²⁶.

III. Restricciones a los derechos de participación política

31. El Comité de Derechos Humanos ha señalado en varias oportunidades que el derecho a votar y a ser elegido en el sentido del artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos "no es un derecho absoluto y que pueden imponerse restricciones a ese derecho siempre y cuando no sean discriminatorias o poco razonables"²⁷. En lo que se refiere a otros derechos políticos, como los derechos de reunión y asociación, opinión y expresión, toda restricción debe ser establecida por ley, necesaria y proporcional a las circunstancias. Varios mecanismos internacionales de derechos humanos han destacado que las restricciones debían seguir siendo la excepción y no la regla, y que estas limitaciones no debían comprometer la esencia del derecho de que se trataba (A/HRC/20/27 y A/66/290).

A. Restricciones indebidas y discriminatorias a los derechos de participación política

32. Las restricciones ilegítimas a los derechos de participación política y pública constituyen un obstáculo importante para el ejercicio de los derechos políticos en igualdad de condiciones. En su Observación general N° 25, el Comité de Derechos Humanos afirmó que, por ejemplo, no sería "razonable restringir el derecho de voto por motivos de discapacidad física ni imponer requisitos o restricciones relacionados con la capacidad para leer y escribir, el nivel de instrucción o la situación económica" y que la afiliación a un partido político "no debe ser condición ni impedimento para votar" (párr. 10).

33. Los mecanismos de derechos humanos también han llegado a la conclusión de que la limitación de la participación política por razones de deficiencia intelectual o psicosocial, la imposición de requisitos lingüísticos a los candidatos a ocupar cargos públicos o la privación automática de los derechos de los detenidos, los condenados o las personas bajo tutela constituyen una restricción indebida y discriminatoria del ejercicio de los derechos de participación política y pública²⁸.

²⁶ Human Rights Committee, General Comment No. 25, paras. 12, 26 and 27.

²⁷ Human Rights Committee, Communication No. 932/2000. See also Communications No. 2155/2012, No. 1744/2007, No. 500/1992, No. 44/1979; and General Comment No. 25, paras. 4, 10, 11 and 14.

²⁸ See Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General Comment No. 1; CCPR/C/USA/CO/3 and Rev.1; and *Case of Söyler v. Turkey*, European Court of Human Rights, Application No. 29411/07, Decision of 17 September 2013; A/66/290. See also Nowak (footnote 4 above), p. 577, and Sarah Joseph *et al.*, *The International Covenant on Civil and Political Rights: Cases, Materials, and Commentary* (Oxford University Press, 2004).

B. Los no ciudadanos y la participación política

34. El artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se aplica solo a los ciudadanos. Los Estados pueden establecer los requisitos que deseen para la concesión de la ciudadanía; no obstante, en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, estas condiciones deberían ser no discriminatorias, objetivas y razonables²⁹.

35. Los mecanismos internacionales de derechos humanos han reiterado que los requisitos excesivamente restrictivos y/o discriminatorios para la adquisición de la nacionalidad pueden impedir la participación efectiva en los asuntos políticos y públicos (véanse A/HRC/17/33, párr. 65, y CERD/C/EST/CO/7). Los mecanismos han instado a los Estados a que adopten medidas para garantizar que no se niegue indebidamente la ciudadanía a las minorías, los residentes de larga data, los familiares extranjeros de los ciudadanos, las personas apátridas y otros grupos³⁰. También se ha pedido a los Estados que eliminen las restricciones a los derechos políticos basadas en el mecanismo por el cual se adquiere la ciudadanía (por naturalización, por ascendencia o por nacimiento) (véanse CCPR/CO/69/KWT y CERD/C/60/CO/11).

36. Pueden citarse ejemplos de un creciente número de Estados que conceden derechos electorales limitados a los no ciudadanos (véanse CMW/C/AZE/CO/1, CMW/C/BOL/CO/1, CERD/C/BEL/CO/15, CERD/C/ISL/CO/18, CERD/C/CZE/CO/7 y A/HRC/13/23). La Experta independiente sobre cuestiones de las minorías ha indicado que los Estados "deben plantearse la posibilidad de permitir a los no ciudadanos pertenecientes a minorías que voten, se postulen como candidatos a elecciones locales y sean miembros de los cuerpos directivos de los órganos autónomos, y asegurarse al mismo tiempo de que la reglamentación del acceso a la ciudadanía no sea discriminatoria" (A/HRC/13/23, párr. 64).

37. Además de garantizar que las condiciones para obtener la ciudadanía no sean directa ni indirectamente discriminatorias, los Estados también deben tomar medidas para velar por que los no ciudadanos, incluidos los migrantes (independientemente de su situación migratoria), los residentes no permanentes, los refugiados, las personas apátridas y los solicitantes de asilo gocen de otros derechos de participación como la libertad de asociación y reunión pacífica, de expresión y de opinión, y el derecho a la información y a la educación³¹. El Comité de Derechos Humanos ha reiterado que la protección de los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas o lingüísticas en virtud del artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se aplica tanto a los no nacionales como a los nacionales, excepto los derechos aplicables exclusivamente a los nacionales³².

38. El Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación sostiene que las limitaciones relacionadas con la ciudadanía al derecho de voto y a otros derechos electorales determinan que la promoción y protección de los derechos vinculados con la participación política y pública sea aún más importante. El Relator Especial afirma que "[e]l hecho de que una persona carezca de la ciudadanía o de un estatuto legal no significa que no deba tener algún tipo de voz en los asuntos políticos,

²⁹ See Committee on the Elimination of Racial Discrimination, General Recommendation No. 30 (2004), paras. 3–4, and A/HRC/17/33, para. 65.

³⁰ See Committee on the Elimination of Racial Discrimination, General Recommendation No. 30; A/HRC/13/25, para. 25; A/HRC/17/33, paras. 67 and 70. See also CERD/C/JOR/CO/13-17, para. 13, and CERD/C/THA/CO/1-3.

³¹ See Committee on the Elimination of Racial Discrimination, General Recommendation No. 30(2004), para. 35; International Convention on the Protection of the Rights of all Migrant Workers and Members of Their Families, articles 26, 40 and 41; A/58/40(Vol. I), para. 79; CERD/C/JOR/CO/13-17, para. 13; CERD/C/CZE/CO/7; and CERD/C/EST/CO/7.

³² See Human Rights Committee General Comment No. 23 (1994), para. 5.1.

económicos o sociales de su país de residencia..., los grupos que no puedan participar en las actividades políticas generales, como votar o desempeñar cargos, necesitan, en mayor medida incluso, medios alternativos para participar en la esfera pública" (véase A/HRC/26/29, párr. 25).

39. El anterior Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes puso de relieve que, aunque debía darse prioridad a facilitar el acceso a la ciudadanía oficial, ello se debería complementar mediante un conjunto de otras medidas que permitieran la participación plena en la vida política. El Relator Especial observa que "los grupos de origen migrante están con frecuencia insuficientemente representados en los procesos políticos, incluso en los casos en que la mayoría de los miembros de esos grupos son nacionales" (A/HRC/17/33, párr. 65).

40. Los mecanismos internacionales de derechos humanos también han instado reiteradamente a los Estados de origen a que promuevan y faciliten la participación en la vida pública y política de los nacionales que residen en el extranjero mediante la adopción de programas legislativos y de sensibilización específicos (véanse CMW/C/CHL/CO/1, párr. 48, y A/HRC/20/24/Add.1, párr. 72 f).

IV. Igualdad en el ejercicio de los derechos de participación política

41. La no discriminación y la igualdad son principios fundamentales del derecho internacional de los derechos humanos y son esenciales para el disfrute de todos los derechos humanos. La exclusión, la marginación y la discriminación no pueden abordarse efectivamente a menos que todas las personas gocen de oportunidades significativas de ejercer sus derechos a participar en la vida política y pública y de otros derechos conexos. Las restricciones discriminatorias a los derechos de participación política y pública marginan y excluyen aún más a diferentes grupos privándolos de medios para luchar contra las desventajas con que se enfrentan y subsanarlas (véase A/HRC/26/29, párr. 15).

42. Todos los tratados internacionales básicos de derechos humanos prohíben explícitamente tanto la discriminación formal (*de jure*) como sustantiva (*de facto*)³³. Por "discriminación" se entiende "toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social, y que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas"³⁴.

43. La participación efectiva en la vida pública y política se ve limitada o imposibilitada por la discriminación formal y sustantiva por cualquiera de los motivos que se mencionan más arriba. La categoría "o cualquier otra condición social" no es exhaustiva y los mecanismos de derechos humanos la han interpretado en el sentido de que incluye la discriminación por motivos de edad, identidad de género, discapacidad, nacionalidad u orientación sexual³⁵. Así pues, los mecanismos de derechos humanos han observado que las

³³ See, for example, International Covenant on Civil and Political Rights (arts. 2 and 26); International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (art. 2); International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (art. 1); Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (art. 1); and Convention on the Rights of Persons with Disabilities (art. 2).

³⁴ Human Rights Committee, General Comment No. 18 (1989), para. 7.

³⁵ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 20 (2009).

sanciones penales dirigidas a las personas lesbianas, gays, bisexuales y transgénero, así como las restricciones discriminatorias de su libertad de reunión pacífica, de asociación y de expresión dan lugar a serias limitaciones a su participación en la vida política y pública (A/HRC/26/29).

44. Las formas de discriminación múltiples y concomitantes tienen consecuencias especialmente graves para el libre ejercicio de los derechos de participación. Los mecanismos internacionales de derechos humanos han señalado casos de discriminación contra mujeres romaníes a las que se ha denegado el ejercicio de los derechos de participación política y pública debido a su condición de minoría, su nacionalidad y su género³⁶. La situación de las personas indígenas con discapacidad constituye otro ejemplo de las consecuencias negativas de la discriminación concomitante en los derechos de participación política y pública (E/C.19/2013/6). Se ha señalado que "[e]sos grupos no deben considerarse monolíticos o claramente diferenciados... A fin de entender los efectos de la discriminación en los grupos marginados, es importante reconocer las diferentes experiencias vitales de los grupos y de las personas que los integran" (A/HRC/26/29, párr. 13).

45. La obligación de prohibir y subsanar la discriminación se aplica a las formas de discriminación formal y sustantiva, directa e indirecta y en las esferas pública y privada. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales observa que "[p]ara eliminar la discriminación en la práctica se debe prestar suficiente atención a los grupos o individuos que sufren injusticias históricas o son víctimas de prejuicios persistentes en lugar de limitarse a comparar el trato formal que reciben las personas en situaciones similares"³⁷. Esto significa que, cuando es necesario, los Estados deben adoptar medidas especiales de carácter temporal para atenuar o eliminar las condiciones que perpetúan las desigualdades sustantivas³⁸. Estas medidas especiales de carácter temporal podrían incluir la fijación de cuotas que permitieran a los grupos insuficientemente representados como las mujeres, los pueblos indígenas, las minorías o las personas con discapacidad ejercer sus derechos de participación política y pública en condiciones de igualdad dentro de los órganos legislativos y otros órganos públicos de adopción de decisiones³⁹.

46. Los mecanismos internacionales de derechos humanos también han definido la violencia dirigida contra personas por cualesquiera motivos prohibidos como una forma de discriminación que conlleva la violación de múltiples derechos humanos, incluido el derecho a participar en los asuntos políticos y públicos (véanse A/47/38(Supp), párr. 9, y A/HRC/20/33, párrs. 9 y 10). Los defensores de los derechos humanos y los grupos marginados pueden ser objeto de diferentes formas de violencia como la estigmatización, el acoso sexual y la intimidación, para impedirles el ejercicio efectivo de sus derechos a participar libremente en los asuntos políticos y públicos (véase A/HRC/26/29).

³⁶ See *ibid.*, para. 17; Committee on the Elimination of Racial Discrimination, General Recommendation No. 25; and A/60/38, para. 332. Indeed, even when Roma women hold citizenship, there are cases in which they have been denied political rights due to their gender and minority status.

³⁷ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 20, para. 8. The Committee on the Elimination of Racial Discrimination has held that "[t]o treat in an equal manner persons or groups whose situations are objectively different will constitute discrimination in effect, as will the unequal treatment of persons whose situations are objectively the same", General Recommendation No. 32 (2009), para. 8.

³⁸ See the decision of the Human Rights Committee in Communication No. 943/2000 (2004).

³⁹ See A/HRC/23/50; A/HRC/13/25, para. 10; and Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General Comment No. 1.

A. Las mujeres y la participación política en igualdad de condiciones

47. El derecho de la mujer a participar en la vida pública y política de sus países en igualdad de condiciones está reconocido en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos (véase A/HRC/23/50, párrs. 14 y 16). La Recomendación general N° 23 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, que interpreta los artículos 7 y 8 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, aporta la explicación más detallada del alcance del derecho de la mujer a participar en la vida pública y política.

48. El artículo 7 de la Convención dispone que el derecho de la mujer a participar en la vida pública y política abarca el derecho a votar en todas las elecciones y *referendums* públicos y a ser elegible para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas; a participar en la formulación y ejecución de las políticas gubernamentales, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales; así como a participar en organizaciones y en asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.

49. El artículo 8 trata de la obligación del Estado de tomar todas las medidas apropiadas para garantizar a la mujer la oportunidad de representar a su gobierno en el plano internacional y de participar en la labor de las organizaciones internacionales.

50. En su Recomendación general N° 23, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer señala la lentitud con que se avanza hacia la igualdad de género, identifica una serie de obstáculos a la participación política de la mujer en igualdad de condiciones y afirma que "[n]o puede llamarse democrática una sociedad en la que la mujer esté excluida de la vida pública y del proceso de adopción de decisiones" (párr. 14).

51. El Comité también observa que la exclusión sistemática de la mujer de la vida pública obedece en gran parte a factores como los valores culturales tradicionales y las creencias religiosas, la falta de servicios sociales, el hecho de que el hombre no haya compartido por igual ni las tareas domésticas ni de cuidado, la violencia contra la mujer, su dependencia económica del hombre, los estereotipos de género que ofrecen una visión limitada de las "preocupaciones políticas de las mujeres" y el reducido nivel de representación de la mujer en las profesiones de donde proceden los políticos (párrs. 10 a 12).

52. El derecho de la mujer a votar y a presentarse a cargos electivos se ha visto sometido a restricciones o condiciones que, o bien no se aplican a los hombres o discriminan indirectamente a las mujeres. Entre los ejemplos de este tipo de restricciones discriminatorias figura la limitación de los derechos de voto o representación a las personas que poseen un determinado nivel de formación, que reúnen cierto patrimonio o que saben leer y escribir (A/HRC/23/50).

53. Asimismo, los estereotipos socioculturales negativos que imperan respecto de la participación política de la mujer y su discriminación en la familia y la comunidad, en particular las limitaciones a su libertad de circulación, reunión y asociación, pueden impedir que ejerza su derecho a votar, a presentarse a cargos públicos y a participar activamente en la vida pública y política⁴⁰.

54. Los factores institucionales también contribuyen a la representación insuficiente de la mujer en la vida política y pública a todos los niveles, desde el local hasta el internacional. Por ejemplo, sigue siendo poco frecuente el nombramiento de mujeres para

⁴⁰ Committee on the Elimination of Discrimination against Women, General Recommendation No. 23, paras. 10–12.

cargos importantes en el gobierno, los sindicatos o las asociaciones políticas, y con frecuencia los partidos políticos no designan a candidatas o no les aportan asistencia financiera, lo que les priva de toda posibilidad real de ser elegidas. La media mundial de mujeres en los parlamentos nacionales es del 21%, hay incluso menos mujeres jefas de Estado o de Gobierno, y tan solo el 27% de los jueces del mundo son mujeres (A/HRC/23/50, párrs. 19, 21 y 22).

55. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica han formulado diversas recomendaciones a los Estados y otros actores, tales como los partidos políticos, la sociedad civil, los sindicatos y las organizaciones internacionales, sobre las medidas que deberían adoptar para superar los obstáculos que impiden la participación de la mujer en la vida pública y política en igualdad de condiciones. Estas recomendaciones se centran en la eliminación de trabas a la participación, como las derivadas de la violencia y otras formas de discriminación, el analfabetismo, el idioma, la pobreza y las restricciones de la libertad de circulación y autonomía de la mujer.

56. El Comité y el Grupo de Trabajo han reiterado que las obligaciones positivas de promover la participación de la mujer en condiciones de igualdad en todas las esferas de la vida pública y política, en particular en la formulación de las políticas gubernamentales, pueden extenderse a la adopción de medidas especiales de carácter temporal⁴¹. En este sentido, el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica observó en su informe de 2013 que "[e]l recurso a las cuotas para promover la representación y participación política de la mujer ha aumentado en las últimas tres décadas y ha producido resultados significativos cuando se ha adaptado adecuadamente a las condiciones específicas de los sistemas electorales y políticos" (A/HRC/23/50, párr. 38).

57. Los Estados han adoptado diferentes formas de sistemas de cuotas, como cuotas en los partidos políticos y los órganos legislativos, así como escaños reservados. Sin embargo, si estas medidas se adoptan por separado y no se adaptan adecuadamente al contexto local, por lo general resultarán insuficientes para garantizar la participación en la vida pública y política en igualdad de condiciones⁴². No se notarán las repercusiones positivas de una mayor representación de las mujeres en la vida pública y política si no se las empodera igualmente para que participen activamente en debates políticos y ejerzan una influencia real en la toma de decisiones (A/HRC/23/50).

58. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica también han hecho hincapié en que los procesos de contratación usados por las autoridades gubernamentales y las asociaciones políticas deberían ser abiertos y transparentes. Ambos mecanismos también han recomendado que los Estados adopten medidas para garantizar que los partidos políticos y los sindicatos no discriminen a la mujer y para animarlos a promover y proteger el derecho de la mujer a participar en la vida pública y política. También se ha destacado la importancia de disponer de mecanismos fiables de vigilancia y de recabar sistemáticamente datos sobre los avances en cuanto al logro de la igualdad de género en las instituciones públicas y políticas⁴³.

⁴¹ Committee on the Elimination of Discrimination against Women, General Recommendation No. 25 (2004).

⁴² Homa Hoodfar and Mona Tajali, *Electoral Politics: Making Quotas Work for Women* (London, Women Living under Muslim Laws, 2011).

⁴³ A/HRC/23/50; and Committee on the Elimination of Discrimination against Women, General Recommendation No. 23.

59. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha subrayado la obligación de los Estados partes de aprobar la legislación, las políticas y otras medidas apropiadas para prevenir, eliminar y reparar efectivamente la discriminación de las mujeres, incluidas las formas de discriminación concomitantes, en todos los ámbitos de la vida pública y política⁴⁴. La violencia y todas las demás formas de discriminación contra la mujer y los defensores de sus derechos deben investigarse, enjuiciarse y repararse sin demora y con eficiencia (A/HRC/23/50, párrs. 64 y 65).

B. El racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia y la participación política en igualdad de condiciones

60. El artículo 5 c) de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial establece que los Estados partes deben comprometerse a prohibir y eliminar la discriminación racial en el ámbito de los "[l]os derechos políticos, en particular el de tomar parte en elecciones, elegir y ser elegido, por medio del sufragio universal e igual, el de participar en el gobierno y en la dirección de los asuntos públicos en cualquier nivel, y el de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas". En su Recomendación general N° 20 (1996), el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial afirmó que recae sobre los Estados la carga de demostrar que las restricciones de los derechos consagrados en el artículo 5 de la Convención no son discriminatorias ni por su finalidad ni por sus efectos.

61. La Declaración y el Programa de Acción de Durban destacan el hecho de que el racismo y la discriminación racial limitan las posibilidades de participar en la vida pública y política. En este sentido, instan a los Estados y alientan al sector privado y a las instituciones financieras y de desarrollo internacionales, como el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo, a promover la participación de las personas y los grupos de personas que son víctimas del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia en la adopción de decisiones económicas, culturales y sociales en todas las fases, en particular en la elaboración y la aplicación de estrategias de alivio de la pobreza, proyectos de desarrollo y programas de asistencia en la esfera del comercio y acceso a los mercados. La Declaración y el Programa de Acción de Durban también instan a los Estados a promover, cuando proceda, el acceso efectivo en pie de igualdad de todos los miembros de la comunidad, en especial los que son víctimas del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, al proceso de adopción de decisiones de la sociedad a todos los niveles y, en particular, en el plano local (Declaración y Programa de Acción de Durban, párrs. 99, 115, 210 y 213).

62. Paralelamente a las estrategias enunciadas en la Declaración y el Programa de Acción de Durban, los mecanismos internacionales de derechos humanos también han hecho un llamamiento para que parlamentos, partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil combatan activamente "la banalización y la instrumentalización políticas" de la discriminación racial en sus actividades (E/CN.4/2006/54). En este contexto, cabe señalar que el artículo 4 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial obliga a los Estados partes a condenar toda la propaganda y todas las organizaciones que se inspiren en ideas o teorías basadas en la superioridad de una raza o de un grupo de personas de un determinado color u origen étnico, o que pretendan justificar o promover el odio racial y la discriminación racial, cualquiera que sea su forma.

⁴⁴ Committee on the Elimination of Discrimination against Women, General Recommendation No. 28.

C. Los pueblos indígenas y la participación política en igualdad de condiciones

63. Los pueblos indígenas son uno de los grupos sociales más excluidos, marginados y desfavorecidos. La discriminación de los pueblos indígenas ha incidido negativamente en su capacidad para determinar libremente la dirección que debían seguir sus propias comunidades o para participar en la adopción de decisiones en cuestiones que afectan a sus derechos humanos.

64. El derecho de los pueblos indígenas a participar en la vida pública y política, en particular mediante la creación y el mantenimiento de formas indígenas de gobierno, está consagrado en el derecho internacional⁴⁵. El Convenio de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales de 1989 (Nº 169) contiene disposiciones específicas sobre su participación en todos los ámbitos de la vida pública y política.

65. El Mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas señala que "[m]ás recientemente, el debate sobre los derechos de los pueblos indígenas ha centrado más la atención en los derechos que no solo permiten a los pueblos indígenas participar en los procesos de adopción de decisiones que los afectan, sino también controlar el resultado de esos procesos"⁴⁶.

66. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas contiene más de 20 disposiciones relacionadas con el derecho de los pueblos indígenas a participar plenamente en la toma de decisiones públicas y políticas. De conformidad con los artículos 5, 18 y 19 de la Declaración, los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la vida política. La Declaración también afirma que tienen derecho a la libre determinación y, al ejercerlo, tienen derecho al autogobierno en sus asuntos internos, así como el derecho a desarrollar y mantener sus propias instituciones de adopción de decisiones (véanse los artículos 2 a 5 y 18).

67. Entre las obligaciones positivas específicas de los Estados para garantizar la participación efectiva de los pueblos indígenas en la adopción de decisiones cabe mencionar la de celebrar consultas y cooperar con ellos y, en particular, la necesidad de obtener su "consentimiento libre, previo e informado" en relación con medidas legislativas y administrativas que los afecten (art. 19).

68. Además de las garantías de participación en igualdad de condiciones de los pueblos indígenas en la vida pública, en sentido amplio, del Estado y en la toma de decisiones que afectan específicamente a sus derechos, sus derechos de participación también tienen una dimensión "interna". Este aspecto se refiere a la promoción y protección del ejercicio de su autonomía y autogobierno y al mantenimiento de sus propios sistemas jurídicos y de justicia (véase A/65/264, párrafo 46).

69. El Secretario General de las Naciones Unidas ha formulado diversas recomendaciones a las Naciones Unidas sobre las posibles vías para que la Organización pueda promover mejor la participación de los representantes de los pueblos indígenas en sus órganos decisorios, como se pide en el artículo 41 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. El informe del Secretario General sobre los medios de promover la participación en las Naciones Unidas de los representantes de los pueblos indígenas en relación con los asuntos que les conciernan trata de las trabas a su participación en el sistema de las Naciones Unidas y observa que estas incluyen los limitados recursos de muchos grupos indígenas y el hecho de que los requisitos relativos al reconocimiento como entidad consultiva no tienen en cuenta las especificidades de los

⁴⁵ See Human Rights Committee, General Comment No. 23, para. 7.

⁴⁶ Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples, Advice No. 2 (2011), para. 2.

representantes de los pueblos indígenas que pueden no funcionar como organizaciones no gubernamentales y que a menudo tienen sus propios órganos e instituciones de gobernanza (A/HRC/21/24).

D. Las minorías y la participación política en igualdad de condiciones

70. Las personas que pertenecen a grupos minoritarios siguen estando poco representadas en los procesos públicos y políticos y en las instituciones de gobierno de la mayoría de los países "porque su participación está intencional y activamente restringida, dado que diversas leyes o políticas las colocan en situación desfavorable, de manera no deliberada, o porque en la sociedad en general no existe la voluntad política de eliminar los obstáculos estructurales a la plena participación de las minorías en pie de igualdad" (A/HRC/13/25, párr. 6).

71. Inspirada en el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas enumera los derechos de las minorías y dispone que los Estados tienen la obligación de respetar, proteger y promover dichos derechos. En su artículo 2, párrafo 2, afirma que "[l]as personas pertenecientes a minorías tendrán el derecho de participar efectivamente en la vida cultural, religiosa, social, económica y pública". Esta disposición, se ha interpretado en el sentido de que incluye el derecho a elegir y a ser elegido, a ocupar cargos públicos y a participar plenamente en otras actividades políticas y administrativas, así como a través de asociaciones de minorías y al libre contacto, tanto dentro del Estado como transfronterizo (E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2, párrs. 36 y 37).

72. En 2009, el Foro sobre Cuestiones de las Minorías abordó la cuestión de la participación política efectiva de las minorías y adoptó un conjunto de recomendaciones encaminadas a promover su plena participación en la vida pública y política (A/HRC/13/25, párr. 10). Entre estas recomendaciones, cabe mencionar las medidas efectivas adoptadas por los gobiernos para poner fin a la discriminación, como la creación de mecanismos independientes de supervisión y de denuncia para prevenir la discriminación en las votaciones, los fraudes electorales, la intimidación y actos similares que impiden la participación efectiva en actividades electorales.

73. Otros mecanismos de apoyo a la participación política de las minorías conllevan implantar sistemas de representación proporcional, adoptar medidas especiales de carácter temporal para alentar a los partidos políticos a ofrecer posibilidades reales a candidatos de minorías y aprobar medidas positivas para superar dificultades específicas como el analfabetismo, las barreras lingüísticas, la pobreza o las trabas a la libertad de circulación.

74. También se recomiendan medidas de mayor alcance como las declaraciones políticas de los gobiernos sobre los valores de la diversidad y la no discriminación y la elaboración de un plan de acción nacional, en colaboración con las minorías, que incorpore campañas educativas y medidas especiales de carácter temporal para aumentar la participación de estas en la administración pública y otros ámbitos de la vida pública.

75. El Foro sobre Cuestiones de las Minorías también acordó que, en las circunstancias apropiadas, se deben estudiar mecanismos para transferir o compartir poder político que permitan que las minorías influyan de forma apreciable y directa en los asuntos que las afecten. Sin embargo, se hizo hincapié en que el acceso a un verdadero poder político no debería depender de la pertenencia a una minoría.

76. En 2012, el Secretario General estableció la Red de las Naciones Unidas sobre discriminación racial y protección de las minorías. Coordinada por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH), la Red tiene por objeto mejorar el diálogo y la cooperación entre los departamentos, los organismos, los programas y los fondos competentes de las Naciones Unidas. En su primer año de funcionamiento, la Red elaboró una nota orientativa para el sistema de las Naciones Unidas sobre la forma de abordar la discriminación racial y la protección de las minorías de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y otras normas fundamentales, a partir de prácticas efectivas⁴⁷. La nota orientativa y el plan de acción elaborado para facilitar su puesta en práctica destacan la necesidad de introducir reformas institucionales que fomenten la participación de las minorías en los procesos políticos y de adopción de decisiones, en particular en las negociaciones de paz, los procesos de justicia de transición, la adopción de decisiones relativas al medio ambiente y los procesos electorales y constituyentes⁴⁸.

E. Las personas con discapacidad y la participación política en igualdad de condiciones

77. Las personas con discapacidad tienen derecho a participar plenamente, en condiciones de igualdad, en los asuntos públicos y políticos. Las garantías de los derechos de participación, si bien son importantes por sí mismas, también son esenciales para combatir la exclusión, la marginación y las desventajas con que siguen enfrentándose las personas con discapacidad en todos los ámbitos de la vida social, económica, cultural y política⁴⁹.

78. La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad establece "la participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad" como uno de los principios generales (art. 3 c)) usados para guiar la interpretación y la aplicación de todos los derechos y obligaciones que figuran en la Convención.

79. El artículo 29 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad consagra la igualdad de derechos de las personas con discapacidad a participar en la vida pública y política. El artículo abarca el derecho y la posibilidad de las personas con discapacidad de votar y ser elegidas, así como la obligación de los Estados partes de crear un entorno que les permita participar en todos los aspectos de la vida pública y política, en particular mediante su incorporación a organizaciones que las representen a nivel local, regional, nacional e internacional.

80. En su Observación general N° 1, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad destaca las limitaciones discriminatorias de la capacidad jurídica, que en la práctica han excluido a las personas con discapacidad de la participación política, especialmente en lo referente al derecho a votar. Esta forma de discriminación se ha observado con frecuencia en relación con personas con deficiencias psicosociales o intelectuales (A/HRC/19/36, párr. 70). El Comité observa que "la capacidad de adoptar decisiones no puede justificar que se excluya a las personas con discapacidad del ejercicio de los derechos políticos, incluidos el derecho de voto, el derecho a presentarse como candidatas en las elecciones y el derecho a ser miembros de un jurado"⁵⁰.

⁴⁷ Guidance Note of the Secretary-General on Racial Discrimination and the Protection of Minorities, March 2013.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Convention on the Rights of Persons with Disabilities, article 4 (3).

⁵⁰ Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General Comment No. 1, para. 48.

81. El Comité subraya acto seguido las obligaciones positivas contraídas por los Estados en virtud del artículo 29 de la Convención, interpretadas en el sentido de que incluyen crear y promover procedimientos electorales y de votación accesibles y no discriminatorios, así como apoyar la opción de las personas con discapacidad de emitir su voto en secreto. El Comité recomienda además "a los Estados partes que garanticen el derecho de las personas con discapacidad a presentarse como candidatas en las elecciones, ejercer efectivamente cargos y desempeñar cualquier función pública en cualquier nivel de gobierno, con ajustes razonables y apoyo, cuando lo deseen, en el ejercicio de su capacidad jurídica"⁵¹.

82. El artículo 29 de la Convención también protege el derecho de las personas con discapacidad a participar en las organizaciones de la sociedad civil que las representen. Este derecho complementa la disposición del artículo 33, párrafo 3, que confiere un papel activo a las organizaciones de personas con discapacidad y a la sociedad civil en general en la vigilancia del cumplimiento de la Convención a nivel nacional (A/HRC/13/29).

F. Las organizaciones de la sociedad civil, los defensores de los derechos humanos y la participación política en igualdad de condiciones

83. La Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos contiene un conjunto de disposiciones relativas al derecho de participación en los asuntos públicos y políticos. El artículo 8, párrafo 2, de la Declaración establece que "ese derecho comprende, entre otras cosas, el que tiene toda persona, individual o colectivamente, a presentar a los órganos y organismos gubernamentales y organizaciones que se ocupan de los asuntos públicos, críticas y propuestas para mejorar su funcionamiento, y a llamar la atención sobre cualquier aspecto de su labor que pueda obstaculizar o impedir la promoción, protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales".

84. Los mecanismos internacionales de derechos humanos han destacado el papel fundamental que desempeñan los defensores de los derechos humanos y las organizaciones de la sociedad civil en la promoción y protección de todos los derechos humanos, en particular el derecho a la participación en la vida pública y política⁵². Sin embargo, en muchos contextos, los defensores de los derechos humanos y las organizaciones de la sociedad civil han sido objeto de distintas formas de discriminación, como requisitos administrativos onerosos, la penalización de sus actividades, la estigmatización, el acoso y otras formas de represalias violentas, que les impiden ejercer libremente su derecho a contribuir al debate público sobre temas que les conciernen⁵³.

85. A menudo los defensores de los derechos humanos y las organizaciones de la sociedad civil que promueven los derechos de los grupos marginados son víctimas de la discriminación, la desigualdad de trato, el acoso y las restricciones del derecho a la participación en la vida pública y política⁵⁴. Corren mayor riesgo, entre otras, las personas y las organizaciones comprometidas con la defensa de los derechos de las personas con discapacidad, los jóvenes y los niños, las mujeres, las lesbianas, los gays, los bisexuales y

⁵¹ *Ibid.*, para. 49.

⁵² Human Rights Council, Interactive discussion on protecting civil society space to guarantee human rights, March 2014.

⁵³ Commentary to the Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms (see footnote 20 above); and A/HRC/13/22.

⁵⁴ *Ibid.*

las personas transgénero e intersexuales, los miembros de grupos minoritarios, los pueblos indígenas, los desplazados internos y los no nacionales, como los refugiados, los solicitantes de asilo y los trabajadores migratorios (A/HRC/26/29, párrs. 10 y 11).

86. Las defensoras de los derechos humanos corren los mismos riesgos que otros defensores de los derechos humanos pero, por ser mujeres, también son víctimas de amenazas y violencia por razones de género, o se ven expuestas a ellas. La promoción de la participación política de la mujer por las defensoras de los derechos humanos se percibe como un desafío a las nociones tradicionales de los papeles de género y, por consiguiente, pueden ser objeto de estigmatización, discriminación y violencia.

87. Varios mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas han examinado el derecho de las organizaciones de la sociedad civil y de los defensores de los derechos humanos a participar, sin discriminación alguna, en la dirección de los asuntos públicos y políticos. La participación efectiva incluye el derecho de los actores de la sociedad civil a que se incorpore su opinión en el proceso legislativo y normativo, a expresar libremente sus críticas y a presentar propuestas para mejorar la actuación de las autoridades públicas⁵⁵.

V. Conclusión y recomendaciones

88. **El derecho a participar en los asuntos públicos y políticos es un derecho humano fundamental por sí mismo, así como un derecho que permite el pleno ejercicio de muchos otros derechos humanos. Desempeña una importante función en la identificación y reparación de la discriminación porque contribuye a que las opiniones y los intereses de todos los miembros de la sociedad se reflejen en la legislación, las políticas y otras formas de adopción de decisiones públicas.**

89. **El derecho a la participación en la vida pública y política tiene un gran alcance y abarca desde derechos electorales hasta el acceso en condiciones de igualdad a la función pública pasando por formas directas e indirectas de participación en la dirección de los asuntos públicos a todos los niveles, desde el local hasta el internacional. El concepto de participación en la vida pública y política evoluciona y varios mecanismos internacionales de derechos humanos han reconocido que los derechos de participación abarcan en la actualidad el derecho a ser consultado y a tener las mismas oportunidades efectivas de participar en los procesos de toma de decisiones sobre todas las cuestiones de interés público.**

90. **Se debe aprobar, supervisar y aplicar una legislación integral que consolide el principio de igualdad sustantiva en el marco constitucional nacional. Debe derogarse toda legislación discriminatoria y debe prohibirse toda forma de discriminación, en particular la discriminación múltiple y concomitante en la vida pública y privada, y garantizarse el acceso efectivo a la justicia de todas las personas que hayan sufrido discriminación. Se deben adoptar medidas para ratificar y aplicar los tratados internacionales de derechos humanos, en particular los que prevean mecanismos de petición o denuncia individual, y para garantizar que se incorporen en el derecho interno.**

91. **Se debe apoyar la creación de instituciones nacionales de derechos humanos independientes basadas en los Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos (Principios de París). Las instituciones nacionales de derechos humanos deben ser competentes para recibir**

⁵⁵ See Commentary to the Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms (footnote 20 above); and A/HRC/16/44/Add.2, para. 106.

denuncias, formular recomendaciones legislativas y normativas y realizar actividades de vigilancia y sensibilización respecto de todas las formas de discriminación, en particular la discriminación múltiple y concomitante, en todos los ámbitos de la vida pública y privada.

92. Se deben aprobar leyes que dispongan medidas especiales de carácter temporal destinadas a los grupos insuficientemente representados, como mujeres, pueblos indígenas, minorías y personas con discapacidad, que estén adaptadas al contexto nacional y estén acompañadas de otros programas que fomenten la participación en igualdad de condiciones en todos los aspectos de la vida pública y política.

93. Las restricciones a la posibilidad de obtener la nacionalidad y al ejercicio de los derechos políticos deben basarse en criterios objetivos, razonables y no discriminatorios y deben aplicarse únicamente en circunstancias excepcionales. A tal fin, deben modificarse o derogarse las leyes o reglamentos discriminatorios relativos a las condiciones para adquirir o ejercer derechos vinculados con la nacionalidad.

94. Debe aprobarse legislación que fomente medios de comunicación plurales e independientes y garantice que los periodistas, los defensores de los derechos humanos y las organizaciones de la sociedad civil puedan llevar a cabo sus actividades con libertad. Deben revisarse los requisitos administrativos para inscribir y financiar a las organizaciones de la sociedad civil, organizar reuniones pacíficas y otras actividades relacionadas con el ejercicio de los derechos de participación en la vida pública y política de modo que no sean discriminatorios y no limiten indebidamente el ejercicio del derecho a participar en los asuntos públicos.

95. Se deben elaborar materiales informativos y pedagógicos en formatos y lenguajes accesibles que presenten el proceso político y el correspondiente marco internacional de derechos humanos. Se deben emprender actividades apropiadas de divulgación para implicar efectivamente a mujeres, pueblos indígenas, personas con discapacidad, minorías y demás grupos marginados en la formulación y aplicación de estrategias y campañas de comunicación sobre la participación en la vida pública y política.

96. Los candidatos a cargos oficiales, parlamentos y demás instituciones públicas, así como los políticos, deben implicarse a fin de promover la sensibilización y el debate sobre la igualdad, los derechos humanos y la legislación y la normativa incluyentes.

97. El desarrollo de redes sociales y las oportunidades que ofrecen de participar libremente en el activismo virtual tienen potencial para reducir las desigualdades en la participación en la vida pública y política. Los Estados deben fomentar y alentar el uso de nuevas tecnologías de apoyo que permitan mejorar el acceso a la vida pública y política de las personas con discapacidad, movilidad reducida o alfabetización limitada, entre otros grupos.

98. Se deben reunir sistemáticamente datos sobre la participación de mujeres, pueblos indígenas, personas con discapacidad, minorías y otros grupos insuficientemente representados en la vida pública y política, desglosados y analizados de manera que sirvan de base para políticas y estrategias que promuevan la participación efectiva de personas de todos los grupos sociales en la vida pública y política.

99. Se debe vigilar y apoyar debidamente la aplicación de la Nota orientativa del Secretario General sobre la discriminación racial y la protección de las minorías, así como otras recomendaciones pertinentes sobre la participación en igualdad de condiciones y la no discriminación formuladas por los mecanismos de derechos humanos.

100. Se deben ampliar y apoyar las plataformas internacionales existentes para la promoción de la igualdad de derechos de participación en la vida pública y política, como el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, el Foro sobre Cuestiones de las Minorías y el Foro Mundial para la Democracia. Los Estados y demás partes interesadas deben esforzarse por aplicar las recomendaciones sobre la participación en la vida pública y política en igualdad de condiciones formuladas por estos foros.

101. Se deben elaborar estrategias específicas de promoción y protección del derecho de participación en la vida pública y política en el marco de los programas internacionales de cooperación y asistencia, en particular respecto de los Estados en transición. Estos programas deben ser inclusivos y centrarse con carácter prioritario en las personas de grupos marginados.
