



# Asamblea General

Distr. general  
15 de julio de 2016  
Español  
Original: inglés

## Consejo de Derechos Humanos

33<sup>er</sup> período de sesiones

Temas 2 y 3 de la agenda

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

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

## **Resumen de los debates celebrados durante el seminario de expertos sobre el derecho a participar en la vida pública**

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

#### *Resumen*

En su resolución 30/9, el Consejo de Derechos Humanos solicitó a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) que organizara un seminario de expertos para examinar las orientaciones vigentes sobre la puesta en práctica del derecho a participar en la vida pública, con miras a determinar las posibles deficiencias y formular recomendaciones al respecto, así como los nuevos acontecimientos, tendencias e innovaciones relativos a la participación plena, efectiva y en condiciones de igualdad en la vida pública y política. El seminario de expertos se celebró en Ginebra el 18 de mayo de 2016. El ACNUDH elaboró el presente informe atendiendo a la solicitud del Consejo.

En el seminario se examinaron principalmente las orientaciones vigentes sobre el derecho a participar en la vida pública y las posibles deficiencias; los desafíos actuales para la puesta en práctica del derecho a participar en la vida pública; y las innovaciones y tendencias relativas al derecho a participar en la vida pública.



## Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción .....	3
II. Declaración de apertura.....	3
III. Resumen de las exposiciones y los debates.....	4
A. Derecho a participar en la vida pública y orientaciones vigentes .....	4
B. Desafíos actuales para la puesta en práctica del derecho a participar en la vida pública .....	7
C. Innovaciones y tendencias relativas al derecho a participar en la vida pública .....	11
IV. Principales observaciones y recomendaciones .....	13

## I. Introducción

1. En su resolución 30/9, el Consejo de Derechos Humanos solicitó al ACNUDH que organizara un seminario de expertos para examinar las orientaciones vigentes sobre la puesta en práctica del derecho a participar en la vida pública, con miras a determinar las posibles deficiencias y formular recomendaciones al respecto, así como los nuevos acontecimientos, tendencias e innovaciones relativos a la participación plena, efectiva y en condiciones de igualdad en la vida pública y política. El Consejo también solicitó al ACNUDH que elaborara un informe resumido sobre ese seminario y que lo presentara al Consejo en su 33<sup>er</sup> período de sesiones. El seminario de expertos se celebró en Ginebra el 18 de mayo de 2016.

## II. Declaración de apertura

2. El Jefe de la Subdivisión del Consejo de Derechos Humanos del ACNUDH, Eric Tistounet, pronunció la declaración de apertura. En su introducción, el Sr. Tistounet destacó el papel primordial de la participación para promover todos los derechos humanos y empoderar a personas y grupos. Recordó los estrechos vínculos existentes entre el derecho a participar y otros derechos, como el derecho de reunión pacífica, los derechos a la libertad de asociación y a la libertad de opinión y de expresión, y los derechos a la educación y al acceso a la información.

3. Subrayó que, si bien el derecho a participar estaba reconocido en los tratados internacionales fundamentales de derechos humanos, seguían existiendo dificultades para que todos pudieran ejercerlo de manera efectiva, en particular por lo que se refería al ejercicio de este derecho en pie de igualdad por las mujeres, los pueblos indígenas, las minorías, las personas con discapacidad y otros grupos y personas desfavorecidos. Los conflictos armados, la violencia prolongada, la inseguridad y las condiciones estructurales de marginación y pobreza eran otros factores contextuales que dificultaban aún más el ejercicio del derecho a participar en la vida pública. Sin embargo, el Sr. Tistounet destacó que la tecnología de la información y de las comunicaciones (TIC), como las plataformas de medios sociales y nuevas formas horizontales de participación, brindaban oportunidades para aumentar la participación.

4. En ese contexto, el Sr. Tistounet presentó los tres temas generales del seminario de expertos: a) el alcance y el contenido del derecho a participar en la vida pública, y las orientaciones al respecto; b) los desafíos para la puesta en práctica de este derecho; y c) las innovaciones y tendencias relativas a la participación. Dado que la noción de “participación” era muy amplia, invitó a los participantes a que consideraran varias cuestiones. En primer lugar, si el concepto y el marco para la puesta en práctica del derecho a participar en la vida pública se podrían beneficiar de los avances en otras esferas. En segundo lugar, el Sr. Tistounet planteó la cuestión de los obstáculos que se oponían a la participación en pie de igualdad y sus razones subyacentes, señaló los grupos que con más frecuencia se veían privados de derechos y solicitó opiniones sobre las medidas que deberían tomarse para lograr cambios positivos. En tercer lugar, el Sr. Tistounet invitó a los ponentes y a los participantes a que consideraran si las innovaciones y las tecnologías habían hecho realmente efectivo el derecho a participar en la vida pública y habían aumentado realmente la participación.

### III. Resumen de las exposiciones y los debates

#### A. Derecho a participar en la vida pública y orientaciones vigentes

5. Olivier de Frouville, miembro del Comité de Derechos Humanos, centró su exposición en el marco jurídico para el ejercicio del derecho a participar en la vida pública. Afirmó que este derecho, establecido en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, era la base de un gobierno democrático basado en el consentimiento del pueblo. El Sr. De Frouville recordó la amplitud de la noción de “dirección de los asuntos públicos”, que incluía el ejercicio de los poderes legislativo, ejecutivo y administrativo y abarcaba todos los aspectos de la administración pública, así como la formulación y aplicación de medidas de política a nivel internacional, nacional, regional y local. También recordó que el derecho a participar, como se establece en el artículo 25 del Pacto, incluía: a) un derecho general a participar en la dirección de los asuntos públicos, que podía ejercerse de manera directa o indirecta; b) tres derechos distintos aunque relacionados entre sí: el derecho a votar (derecho del elector), el derecho a ser elegido (derecho del candidato) y el derecho a elecciones periódicas realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; y c) el derecho a tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas, que debía garantizarse con criterios y procedimientos razonables y objetivos para el nombramiento, el ascenso, la suspensión y la destitución.

6. El Sr. De Frouville añadió que el derecho y la oportunidad de participar en la vida pública exigían que la puesta en práctica efectiva del derecho no se limitara a las elecciones periódicas. Dijo que los Estados debían aprobar leyes para determinar la atribución de facultades y los medios con que los ciudadanos ejercían los derechos protegidos por el artículo 25 sin restricciones indebidas. Los Estados también tenían la obligación de adoptar medidas positivas para superar dificultades concretas como el analfabetismo, las barreras lingüísticas, la pobreza o los obstáculos a la libertad de circulación, que podían impedir a las personas con derecho de voto ejercer sus derechos. En su conclusión, el Sr. De Frouville indicó que, aunque la observación general núm. 25 (1996) del Comité, sobre la participación en los asuntos públicos, el derecho de voto y el derecho de acceder en condiciones de igualdad a cargos públicos, seguía siendo pertinente 20 años después de su aprobación, podría resultar útil examinar más detenidamente algunos aspectos a la luz de los acontecimientos que se habían producido desde 1996, entre ellos: a) la cuestión de la discriminación en el ejercicio del derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos; b) modalidades alternativas de participación, como las participativas o deliberativas; y c) la participación a nivel supranacional o mundial, incluida la participación en el seno de las organizaciones internacionales.

7. Wan-Hea Lee, Representante del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en Camboya, centró su exposición en la puesta en práctica del derecho a participar en la vida pública a nivel nacional. Observando la importancia de las orientaciones proporcionadas en la observación general núm. 25 del Comité de Derechos Humanos, y en su observación general núm. 34, sobre la libertad de opinión y libertad de expresión, para la labor del ACNUDH en Camboya, la Sra. Lee señaló que el ejercicio del derecho a participar en la vida pública en el país había tropezado con numerosos obstáculos desde las elecciones generales celebradas en 2013. Entre ellos figuraba la aprobación de una serie de leyes restrictivas que podrían (por ejemplo, permitiendo la exclusión del registro sin ningún tipo de justificación) disminuir la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para participar en actividades de promoción, investigación, protección de víctimas y concienciación en la esfera de los derechos humanos. En el contexto de las próximas elecciones en 2017 y 2018, se habían aprobado, o se estaban aprobando, varias leyes que

podían obstaculizar la libertad de expresión. La Sra. Lee observó que la celebración de consultas públicas sobre proyectos de ley o de políticas no era un requisito obligatorio. También destacó la importancia de la participación en las decisiones cotidianas sobre cuestiones que afectaban a la vida de las personas, como las relacionadas con el desarrollo, el medio ambiente y un nivel de vida adecuado.

8. Además, la Sra. Lee dijo que, si bien había muchas orientaciones sobre cómo se debían llevar a cabo unas elecciones, seguían existiendo deficiencias en cuanto a cuestiones relacionadas con la democracia y los derechos humanos en el contexto electoral, por lo que resultaría útil disponer de más orientaciones al respecto. Haciendo hincapié en que los derechos políticos formaban parte del marco de derechos humanos, indicó que esas orientaciones también ayudarían a las organizaciones no gubernamentales (ONG) de derechos humanos, los actores políticos y las autoridades electorales a comprender sus funciones respectivas en entornos complejos como el de Camboya. En ese sentido, alentaba a la elaboración de una observación general actualizada y más detallada sobre el artículo 25 del Pacto, para poner de relieve los derechos y responsabilidades de las distintas partes interesadas en las esferas electoral, legislativa y normativa, así como los requisitos específicos de debido proceso para cada una de ellas.

9. La exposición de Chad Vickery, representante de la International Foundation for Electoral Systems, se centró en cómo podían los procesos electorales apoyar el derecho a participar. El Sr. Vickery subrayó que, para conseguir democracias resilientes, no bastaba con la participación, sino que esta debía ser significativa. Recordó los elementos que se consideraban esenciales para ello, como una sociedad civil activa, instituciones que hicieran respetar el estado de derecho de manera efectiva e imparcial, y la ausencia de intimidación y restricciones a la vida pública. Además, recalcó que los procesos electorales que apoyaban una participación ciudadana significativa estaban ligados al respeto de la rendición de cuentas y de la integridad de las elecciones. Según el Sr. Vickery, lo importante era cómo determinar si los procesos electorales terminaban reflejando la voluntad de los votantes. Para saberlo, la comunidad electoral había experimentado con numerosos métodos para evaluar la calidad de las elecciones, lo que había resultado complicado a causa de la falta de consenso en cuanto a los indicadores que debían utilizarse, la manera de recopilar datos y ponerlos en común, y la cantidad de datos necesarios. En ese contexto, el Sr. Vickery presentó una iniciativa mundial relativa a los indicadores para medir la calidad de las elecciones, cuyo objetivo era definir y reunir un conjunto coherente de indicadores a fin de establecer un punto de referencia para medir la calidad de las elecciones. Esos indicadores proporcionarían una comprensión matizada de los procesos electorales específicos de cada país a lo largo del tiempo, incluida la manera en que las elecciones contribuían al derecho a participar en la vida pública.

10. El Sr. Vickery también señaló que los indicadores relativos a las elecciones se basaban en información reunida por proveedores de asistencia técnica, órganos de gestión electoral y observadores. Describió las ventajas del enfoque de la iniciativa en comparación con otros métodos, aunque también puso de relieve algunas dificultades con que la iniciativa había tenido que lidiar. Entre las ventajas, mencionó la capacidad de los indicadores para proporcionar un punto de referencia para comparar datos objetivos en el tiempo y la posibilidad de hacer un seguimiento de las recomendaciones formuladas por las misiones de observación, su aplicación y sus repercusiones. Por último, el Sr. Vickery subrayó que esta iniciativa proporcionaría a los órganos de gestión electoral y a los proveedores de asistencia técnica una mayor cantidad de datos comparativos que podrían utilizarse para el diseño de proyectos, el aprendizaje adaptativo y las actividades de seguimiento y evaluación. El objetivo último de los indicadores era comprender mejor hasta qué punto los países cumplían sus obligaciones de derecho internacional y determinar si el apoyo de la comunidad internacional a esos procesos electorales había contribuido al

desarrollo de democracias resilientes que fomentaran la participación significativa y protegieran los derechos políticos de las personas.

11. Katerina Hadzi-Miceva Evans, en representación del European Centre for Not-for-Profit Law, hizo hincapié en que la participación era un derecho, no una cuestión de voluntad política. Afirmó que resultaba imperioso reforzar el marco y las garantías internacionales existentes para asegurar la puesta en práctica efectiva del derecho a participar. La experiencia del European Centre for Not-for-Profit Law había demostrado que la puesta en práctica de este derecho también dependía de la existencia de comprensión, conocimientos especializados y salvaguardias para protegerlo. Señaló algunas esferas en las que sería útil elaborar normas internacionales, en particular la relativa a la efectividad del derecho a participar en la vida pública. También hizo hincapié en que la participación era un concepto dinámico para el que se necesitaba un marco que proporcionara flexibilidad para abarcar las distintas modalidades sobre el terreno.

12. En la segunda parte de su exposición, la Sra. Hadzi-Miceva Evans se centró en las directrices del Consejo de Europa relativas a la participación y en cómo podían informar los debates futuros sobre esta cuestión. Describió el proceso y la lógica que subyacían a esas directrices y observó que sus redactores habían señalado la necesidad de disponer de orientaciones sobre el alcance de este derecho, el significado de la participación en la formulación de políticas y otras cuestiones conexas. Destacó que ello no solo se refería al derecho a participar, a ser consultado o a tener acceso a información, sino también a la participación directa en la formulación de leyes y políticas. Los redactores de las directrices también estaban analizando la repercusión de un entorno general propicio para la sociedad civil y los particulares, y su contribución a la participación, y los diferentes derechos que constituían condiciones previas para la participación. La Sra. Hadzi-Miceva Evans señaló que los redactores también habían intentado identificar las herramientas y los procesos que podrían reforzar el derecho a participar en la vida pública.

13. En el debate mantenido tras las exposiciones de los ponentes se plantearon preguntas sobre las fuentes de las obligaciones de los Estados con respecto al derecho a participar en la vida pública, además del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y sobre la forma de evaluar la calidad de las elecciones. También se formularon preguntas sobre la forma de favorecer de manera eficaz una participación significativa y real de la sociedad civil, no solo en el marco de las elecciones sino también fuera de los procesos electorales. Un delegado de un Estado Miembro observó que el seminario de expertos proporcionaba una base conceptual para las futuras resoluciones del Consejo de Derechos Humanos sobre el derecho a participar en la vida pública y sobre otros derechos. Varios delegados se preguntaron si la elaboración de orientaciones adicionales podría contribuir a la aplicación efectiva del artículo 25 del Pacto. El Sr. De Frouville propuso varias opciones para ello: a) recopilar buenas prácticas, que constituirían una base útil para examinar una posible revisión de la observación general núm. 25 en el futuro; b) aprovechar el trabajo efectuado por otros órganos de tratados, en particular por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; y c) elaborar orientaciones por conducto del Consejo de Derechos Humanos, en particular sobre cuestiones relativas a la democracia participativa y deliberativa, y sobre las normas relacionadas con estas formas de democracia, y cuestiones de ciudadanía, entre ellas la participación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones a nivel internacional. También se planteó la posibilidad de que los órganos de tratados aprobaran una recomendación general conjunta sobre el derecho a participar en la vida pública.

14. Un delegado de un Estado Miembro se refirió a un proyecto de ley de dicho Estado sobre la participación en la vida pública y explicó que contenía un conjunto de requisitos vinculantes, como el carácter obligatorio de las consultas públicas; formas directas de

consulta, entre ellas talleres y seminarios; y la obligación de justificar la no celebración de consultas. Se formularon preguntas acerca de cómo distinguir entre la participación de los miembros de grupos de presión y la de los ciudadanos, y de si era obligatorio dar a conocer el resultado de las consultas. Un delegado de otro Estado Miembro planteó preguntas sobre los vínculos que existían entre los diferentes tipos de democracia, la manera en que se podía alentar a la sociedad civil a utilizar el marco jurídico existente en provecho propio y la forma de evaluar la calidad del marco jurídico y su aplicación. Un representante de una ONG se refirió a las posibles ventajas de utilizar el examen periódico universal para supervisar la manera en que los Estados ponían en práctica el derecho a participar.

## **B. Desafíos actuales para la puesta en práctica del derecho a participar en la vida pública**

15. Lenka Homolkova, asesora del Representante Especial de la Unión Europea en el Afganistán en materia de elecciones, centró su intervención en los desafíos prácticos que planteaba el ejercicio del derecho a votar y el derecho a ser elegido, como componentes integrales del derecho a participar. Señaló que, en los últimos años, los debates sobre esta cuestión se habían celebrado en un contexto de constricción del espacio atribuido a la sociedad civil globalmente. También hizo hincapié en que las medidas restrictivas que afectaban a la sociedad civil tenían repercusiones en el derecho a votar y a ser elegido, ya que la sociedad civil era un elemento crucial para apoyar los derechos electorales gracias a sus actividades de sensibilización y a las observaciones y recomendaciones de mejora que formulaba. Añadió que, en general, la participación en las elecciones estaba disminuyendo en las democracias establecidas y que ello se debía probablemente al descontento con los procesos políticos.

16. La Sra. Homolkova puso de relieve el creciente interés por el enfoque del ciclo electoral, que tenía en cuenta todo el ciclo electoral y no únicamente lo que ocurría el día de las elecciones. Examinó los distintos elementos del derecho a votar y a ser elegido, entre ellos la celebración de elecciones auténticas y periódicas basadas en el sufragio universal e igual, el voto secreto y el derecho de sufragio activo y pasivo. Se plantearon cuestiones importantes sobre el retraso excesivo e indebido de las elecciones y sobre las obligaciones positivas de los Estados al respecto, así como sobre la mejor manera de garantizar el sufragio universal e igual. La Sra. Homolkova se refirió a algunos tipos de discriminación menos visibles que impedían a algunas personas ejercer su derecho a votar y a ser elegidas en pie de igualdad, como la falta de centros de votación reservados para las mujeres en algunos contextos culturales, la denegación de derechos a los detenidos y las personas declaradas en quiebra o dementes, y las restricciones por motivos de discapacidad intelectual o psicológica. Otra cuestión pendiente era la restricción de los derechos electorales del ejército y la policía, así como de los funcionarios electorales. El derecho a participar y los derechos conexos (derecho a la libertad de expresión, derecho de reunión pacífica, derecho a la libertad de asociación y derecho a la libertad de circulación) se veían afectados, además, por las amenazas, la intimidación y la corrupción. Por último, la Sra. Homolkova examinó las desigualdades estructurales que limitaban el derecho a votar y a ser elegido, como la pobreza, las barreras físicas, los obstáculos sociales y de infraestructura y la inseguridad.

17. Pramila Patten, miembro del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, se centró en los problemas a que se enfrentaban las mujeres y destacó el déficit democrático generalizado que se reflejaba en la representación desequilibrada de las mujeres tanto en la vida pública como en la vida política. Afirmó que ningún sistema político había conferido a la mujer el derecho a la participación plena y en condiciones de igualdad. Se seguían estableciendo diferencias entre la esfera pública y la esfera privada e,

invariablemente, se asignaba a la segunda a las mujeres mientras que la primera, la vida pública, continuaba dominada por los hombres. Las mujeres seguían enfrentando serias limitaciones para acceder a cargos públicos y su insuficiente representación era un rasgo común en casi todas las escenas políticas. La Sra. Patten se refirió a estadísticas recientes que ponían de manifiesto que, al 1 de abril de 2016, la proporción media de mujeres en los parlamentos de todo el mundo era de apenas 22,7%. Aunque la tendencia general de la participación de las mujeres aumentaba, lo hacía lentamente. En los últimos cuatro años, el aumento de la proporción media de mujeres en los parlamentos de todo el mundo había sido de solo el 3,1%. La Sra. Patten recordó que la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, un instrumento que estaba cerca de la ratificación universal, hacía hincapié en la participación de las mujeres en la vida pública. Resumió las disposiciones pertinentes, como el artículo 7 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y las interpretaciones reflejadas en las recomendaciones generales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, entre ellas la recomendación general núm. 23 (1997), sobre la vida política y pública, la recomendación general núm. 25 (2004), sobre medidas especiales de carácter temporal, y la recomendación general núm. 30 (2013), sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos.

18. La Sra. Patten pasó revista a una serie de ejemplos de mejoras legislativas recientes relativas a la participación de la mujer en varios países. Observó que un examen general de los informes de los Estados partes al Comité había permitido constatar que, si bien algunos países habían hecho progresos, las mujeres seguían siendo objeto de una discriminación considerable en cuanto a su participación en la vida pública y política, en todas las regiones geográficas. Las razones de la insuficiente representación de las mujeres eran polifacéticas y complejas, y abarcaban cuestiones económicas, sociales y culturales, barreras estructurales y sociales, funciones asignadas a cada género y estereotipos de género profundamente arraigados, así como una discriminación interseccional. Algunas razones por las que la participación de las mujeres se veía limitada eran la inobservancia de las garantías jurídicas relativas a las cuotas y su falta de aplicación, la persistencia de actitudes tradicionales y patriarcales, un acceso limitado a redes políticas, la insuficiencia del fomento de la capacidad y de la financiación de las campañas de las posibles candidatas y una escasa representación de grupos particularmente desfavorecidos, como mujeres jóvenes, mujeres con discapacidad y mujeres pertenecientes a minorías. Habida cuenta del gran número de reservas al artículo 9 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la cuestión de la ciudadanía y la apatridia también impedía la participación de las mujeres. Otras dificultades eran la falta de un entorno favorable y de un marco normativo para el funcionamiento de asociaciones de mujeres y el acoso que sufrían los defensores de los derechos de la mujer.

19. Catalina Devandas Aguilar, Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad, recordó que la participación era fundamental para las personas con discapacidad y era, de hecho, uno de los objetivos principales de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Destacó que estas personas representaban el 15% de la población mundial, lo que equivalía a la población de América, pero que, aun así, tenían una participación limitada en los asuntos públicos de muchas sociedades en el mundo. Refiriéndose a su informe al Consejo de Derechos Humanos en el que se abordaba el derecho de las personas con discapacidad a participar en la adopción de decisiones (véase A/HRC/31/62), señaló que las personas con discapacidad se seguían enfrentando a importantes barreras a la participación en la vida pública y que, muchas veces, se hacía caso omiso de su opinión en favor de la de sus familias, médicos y otros profesionales, organizaciones para personas con discapacidad (y no organizaciones de personas con discapacidad) y otros grupos de “expertos”. También señaló que la negación o la limitación

de la capacidad jurídica solía conllevar la denegación de los derechos políticos a determinadas personas con discapacidad, en especial en lo que se refería al derecho a votar y a ser elegido en condiciones de igualdad. Recordó que la participación era fundamental para fomentar el empoderamiento y la capacidad de actuar de las personas con discapacidad como agentes activos y para lograr mejores decisiones en su favor. La Relatora Especial puso de relieve que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad representaba un cambio profundo de paradigma en el derecho internacional de los derechos humanos, puesto que las personas con discapacidad dejaban de ser “objetos” que había que cuidar para convertirse en “sujetos” que gozaban de derechos humanos en pie de igualdad con los demás, incluido el derecho fundamental a participar en la vida pública. Como disponía la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, los Estados debían mantener consultas activas con las personas con discapacidad y garantizarles el derecho a votar y a ser elegidas, el acceso a la función pública y el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, también en la adopción de decisiones en la esfera pública.

20. En cuanto a los problemas que quedaban por resolver, la Sra. Devandas Aguilar se refirió al párrafo 4 de la observación general núm. 25 del Comité de Derechos Humanos, que permitía limitar el derecho a votar de las personas con una discapacidad psicosocial. En el plano nacional los problemas incluían la accesibilidad (tanto el acceso físico como el acceso a la información), las restricciones para ser elegido y ocupar un cargo público y las disposiciones directamente discriminatorias contra las personas con discapacidad. La Sra. Devandas Aguilar señaló que, para lograr la participación significativa de las personas con discapacidad, era necesario que el Estado mantuviera consultas y una colaboración constante con las organizaciones que las representaban, dirigidas y controladas por personas con discapacidad. La Relatora Especial observó que las políticas que afectaban directamente a las personas con discapacidad no eran sencillamente políticas sobre discapacidad, sino políticas que afectaban a todos los seres humanos. Por lo tanto, en el cumplimiento de sus obligaciones, los Estados deberían velar por la accesibilidad, la no discriminación, la sensibilización y la buena fe. Si bien Internet había permitido aumentar la participación, debía favorecerse el acceso a este. Otro problema era la accesibilidad física a los lugares de consulta; era necesario realizar actividades especiales de aproximación con el fin de asegurar la participación de las personas que necesitaban un apoyo importante. Para concluir, la Relatora Especial subrayó que toda orientación sobre el derecho a participar en la vida pública debería tener en cuenta a las personas con discapacidad, de conformidad con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

21. Dana Sofi, representante del Instituto de Reforma para el Desarrollo, abordó más detalladamente la cuestión de los obstáculos al derecho a participar, desde la perspectiva de las minorías y otros grupos desfavorecidos en el Iraq. Señaló que el derecho a participar se había incorporado en la legislación nacional, que en 2015 se había celebrado un pacto de cooperación y desarrollo entre el Gobierno, el Parlamento y las ONG en el Kurdistán, y que ese pacto era único en la región del Oriente Medio y Norte de África. La participación de las ONG y de todos los miembros de la sociedad era crucial para construir una sociedad democrática. A pesar del carácter legal del derecho a la participación, su aplicación seguía siendo problemática, debido a las operaciones del denominado Estado Islámico en el Iraq y el Levante, la crisis económica y otras cuestiones. A modo de ejemplo, el Sr. Sofi se refirió al desconocimiento de los derechos, incluido el derecho a participar, que conllevaba la exclusión sistemática de las personas poco instruidas.

22. Otros problemas estaban relacionados con diversas restricciones administrativas, entre ellas procedimientos de seguridad, requisitos burocráticos o notificaciones tardías de las autoridades para la celebración de consultas. Otro desafío para el ejercicio del derecho a participar era la falta de reglamentos para la puesta en práctica de este derecho. El Sr. Sofi también se refirió a los enfoques selectivos que existían para la participación, y observó que

solo podían participar los miembros de la sociedad civil asociados con el Gobierno y los partidos políticos. Señaló que, de todas las ONG registradas en el Kurdistán, solo el 1% representaba a las minorías, lo que demostraba su exclusión sistemática. En el Parlamento había un sistema de cuotas para las minorías pero, en la práctica, las personas elegidas para representar a las minorías eran aquellas vinculadas de algún modo con partidos políticos. El Sr. Sofi indicó que el escaso desarrollo del sistema de comunicaciones era un reto para la participación en el Iraq, en particular la falta de conexión entre las nuevas generaciones y los políticos y las instituciones políticas a través de las tecnologías modernas. Para concluir, el Sr. Sofi afirmó que, aunque el uso de la tecnología podía ser una buena solución para incluir a las nuevas generaciones, en el contexto actual del Iraq la participación pública se limitaba principalmente a las elites.

23. Alicia del Águila, periodista y experta nacional del Proyecto Variedades de Democracia (V-Dem), examinó los problemas relacionados con el derecho a participar desde una perspectiva de género e interculturalidad. Subrayó que la discriminación de género afectaba a muchos aspectos de la vida e hizo hincapié en el problema de las “expectativas colectivas”, en particular las expectativas públicas de que los dirigentes fueran hombres en vez de mujeres y la suposición de que las mujeres nunca serían la primera opción para ocupar puestos de liderazgo. La Sra. Del Águila observó que los hombres “hacían” política, mientras que las mujeres estaban simplemente “asociadas” a la política. Dio un ejemplo de cómo se transmitían y sustentaban esos estereotipos mediante campañas, entre el público, y en el discurso de los medios de comunicación y el ámbito académico. Destacó la importancia de las medidas de acción afirmativa, como la introducción de cuotas, para resolver la situación. También señaló la necesidad de recurrir a otros tipos de comunicación, especialmente en lo que respectaba a las actitudes y opiniones de los jóvenes. Iniciativas en Internet como los blogs (por ejemplo, [www.allmalepanels.tumblr.com](http://www.allmalepanels.tumblr.com)) podían ayudar a crear conciencia y dar lugar a una mayor diversidad en los debates sobre los asuntos públicos y en diferentes ámbitos profesionales.

24. La Sra. Del Águila indicó que las mujeres indígenas se enfrentaban a niveles adicionales de discriminación. A pesar de los avances logrados en favor de los pueblos indígenas, observó que todavía quedaba mucho trabajo que hacer en ese sentido y que los medios de comunicación a veces perpetuaban los estereotipos. La discriminación era una realidad, no solo en las esferas políticas formales sino también en las comunidades y en algunos sistemas jurídicos indígenas tradicionales. La Sra. Del Águila destacó la necesidad de apoyar a las dirigentes indígenas a fin de garantizar que las leyes locales respetaran la igualdad de derechos del hombre y la mujer.

25. En el debate posterior a las exposiciones se hizo referencia a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en particular los objetivos 5 y 16, y a los posibles vínculos entre los ODS y los tratados de derechos humanos para hacer efectiva la participación plena y significativa. También se puso de relieve el papel de la cooperación internacional y de los mecanismos universales y regionales para garantizar la eliminación de los obstáculos a la participación efectiva. Se señaló que el analfabetismo era una de las cuestiones intersectoriales que afectaban al derecho a votar y a ser elegido, y que debería ser objeto de orientaciones más detalladas. Los participantes también observaron que la falta de acceso a la información era una de las barreras para pedir cuentas a los gobiernos y asegurar una participación significativa. Se destacó la importancia de las cuotas para las mujeres y las minorías.

### C. Innovaciones y tendencias relativas al derecho a participar en la vida pública

26. Fernando Méndez, representante del Centre for Research on Direct Democracy, hizo una exposición sobre las aplicaciones de asesoramiento a los votantes. El Sr. Méndez puso de relieve cuatro aspectos de la democracia (la transparencia, la participación, los foros de deliberación y los debates públicos) y destacó los elementos en que se centraban las diferentes herramientas tecnológicas. Habló de las aplicaciones de asesoramiento a los votantes que se centraban en mejorar la participación y la transparencia en la escena política, buscando una mayor correspondencia entre las preferencias de los ciudadanos en materia de políticas y las opciones políticas existentes. Definió estas aplicaciones como herramientas digitales diseñadas para mejorar la información de los votantes, ajustando las preferencias del usuario en materia de políticas con las principales posiciones de los partidos definidos en el sistema.

27. El Sr. Méndez señaló que estas aplicaciones habían surgido en la década de 1990 como sistemas en papel. Desde entonces se habían ido desarrollando, para Internet y los medios sociales, en particular en los entornos institucionales en los que operaban muchos partidos. Señaló que, debido a la mayor fragmentación del sistema de partidos y a la creciente volatilidad electoral, los usuarios utilizaban estas herramientas para conseguir información sobre las posiciones de los partidos en cuanto a las políticas. El Sr. Méndez explicó que estas aplicaciones gozaban de una gran popularidad y que, según las estimaciones, hasta un 40% del electorado en Europa las consultaba. También destacó que existían pruebas de que esas aplicaciones estaban fomentando la participación política, especialmente entre los jóvenes. Distinguió dos tipos de aplicaciones: las que se basaban en los candidatos y las que se basaban en los partidos. Para concluir, indicó que esas aplicaciones podían crear una igualdad de condiciones en el ámbito político al dar mayor exposición a partidos minoritarios. También permitían a los candidatos evitar el monopolio de los partidos organizados y contribuían a la promoción de candidatos independientes. Sin embargo, habida cuenta de que esas aplicaciones constituían una importante intervención en el contexto electoral, los cuestionarios que se utilizaban debían diseñarse con atención y debían proporcionar salvaguardias en cuanto a la seguridad y la protección de los datos.

28. Beth Simone Noveck, cofundadora del Laboratorio de Gobernanza de la Universidad de Nueva York, examinó diferentes tendencias en la utilización de tecnologías para aumentar la participación pública. Observó que, en los últimos años, esas tecnologías se habían utilizado considerablemente. Se había observado una tendencia creciente a dejar de solicitar la opinión de las personas, con miras a crear formas de participación más sólidas que fueran más allá de un mero diálogo. Las plataformas que invitaban a las personas a compartir sus ideas acerca de lo que deberían hacer los gobiernos se solían basar en sus opiniones y no habían dado lugar a una participación sólida. Por lo tanto, ahora se pedía a las personas que contribuyeran de manera sustantiva, con el fin de aprovechar de manera significativa sus conocimientos y posibilidades. La tendencia consistía en formular preguntas de manera más estructurada, para que se pudieran aplicar de manera efectiva las sugerencias de las personas, por ejemplo sobre la forma de mejorar la legislación y las políticas.

29. La Sra. Noveck señaló que el problema de la mayoría de las iniciativas relacionadas con la participación era que, en general, estaban diseñadas como una convocatoria abierta y limitadas en cuanto a la manera en que permitían la colaboración del público. En consecuencia, algunas iniciativas habían fracasado porque se habían centrado en las aportaciones sin tener en cuenta los resultados. Según la Sra. Noveck, los últimos avances tenían el objetivo de utilizar la tecnología para aprovechar al máximo las oportunidades de participación, fomentando la contribución de personas apasionadas por una cuestión y bien

informadas sobre ella. La Sra. Noveck señaló que a la hora de solicitar la colaboración del público era más importante el buen criterio que el número de participantes. Sin embargo, subrayó que este enfoque no pretendía incidir en el derecho de toda persona a participar.

30. Caroline Ouaffo Wafang, asesora regional sobre cuestiones de género en la oficina regional del ACNUDH para el África Occidental, puso de relieve el cambio sostenido en el espacio democrático, no solo en términos de los actores que intervenían sino también de las formas de participación. Señaló, en particular, el paso de una forma de participación individual a una colectiva a través de diversos instrumentos, enfoques y estrategias, entre ellos redes. La Sra. Ouaffo Wafang también expuso ejemplos de mejores prácticas relacionadas con la utilización de nuevas tecnologías. Refiriéndose a otras prácticas que habían dado buenos resultados para aumentar la participación, la Sra. Ouaffo Wafang citó varias actividades, como sesiones de capacitación para la concienciación y el fomento de la capacidad de oratoria, incluidos talleres en los que se daba a las mujeres una primera oportunidad de hablar en público. También citó el ejemplo de Burkina Faso, donde la introducción de cuotas había tenido un efecto positivo al permitir aumentar la participación de las mujeres en un 30%.

31. María Luisa Sotomayor, coordinadora mundial del programa U-Report del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), presentó una perspectiva general de la experiencia del UNICEF en el uso de la tecnología para promover el derecho a participar entre los jóvenes. Explicó que U-Report era una herramienta de mensajería social que pretendía dar a las comunidades y a los jóvenes una oportunidad de expresar sus opiniones y crear un cambio positivo. Explicó la forma en que los equipos de U-Report en cada país se comunicaban instantáneamente a través de varios canales telefónicos o por Internet. Los usuarios participaban en encuestas semanales sobre cuestiones que les afectaban, como el VIH/SIDA, la violencia, la seguridad, las emergencias, las crisis, los brotes de enfermedades, las elecciones y los programas gubernamentales. Los resultados se presentaban en sitios web públicos, para que los datos generados en tiempo real pudieran contribuir a lograr un cambio social en el terreno, y también se difundían en otros medios de información. En función de cómo quisieran participar, los jóvenes podían utilizar diferentes medios de comunicación, como WhatsApp, Twitter, Telegram, mensajes de texto, la aplicación U-Report y otros medios adaptados al contexto de cada país. La Sra. Sotomayor afirmó que U-Report podía reunir datos básicos sobre los usuarios y, de esta manera, dirigir las encuestas a un grupo de interés específico. En 2016, el programa U-Report se pondría en marcha en 11 países. Por el momento, U-Report contaba con la participación de más de 2 millones de jóvenes y velaba por que estos pudieran hacer oír su voz en cuestiones que les afectaban.

32. En el debate posterior, los participantes abordaron cuestiones relacionadas con el acceso a las tecnologías destinadas a aumentar la participación de la población, incluidos los miembros de los grupos desfavorecidos y las personas que vivían en países de bajos ingresos y en zonas rurales. También se abordó la posibilidad de utilizar la tecnología para interactuar con organizaciones multilaterales. Se sugirió que las recomendaciones sobre cómo mejorar la participación deberían ir acompañadas de maneras de abordar otras cuestiones, en particular de iniciativas relativas a la educación sobre el reparto de responsabilidades en la esfera doméstica. Los ponentes también destacaron el papel de las tecnologías para la difusión de información, y proporcionaron ejemplos de utilización de tecnologías que no requerían una conexión a Internet para aumentar las oportunidades de participación. En ese sentido, se señaló que herramientas como las aplicaciones para teléfonos inteligentes utilizadas por el ACNUDH en Camboya y en África eran maneras prácticas de superar las barreras de comunicación. Se propuso recopilar y divulgar todavía más las mejores prácticas relativas al uso de tecnologías para apoyar el ejercicio del derecho a participar en la vida pública. Los participantes subrayaron que las herramientas de las TIC relativas a la participación podían requerir nuevos reglamentos, particularmente

para garantizar el respeto del derecho a la vida privada, entre otras cosas mediante una protección adecuada de los datos personales.

#### **IV. Principales observaciones y recomendaciones**

33. El derecho a participar, establecido en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, es la base de un gobierno democrático basado en el consentimiento del pueblo. Los Estados deberían velar por que todas las personas, en todos los sectores de la sociedad, puedan ejercer su derecho a participar en la vida pública. La puesta en práctica efectiva de este derecho va más allá de las elecciones periódicas y, para conseguir democracias resilientes, se necesita una participación significativa.

34. La reducción del espacio democrático, la violencia y los conflictos, la falta de voluntad política y los intentos de quienes están en el poder de mantenerse en él, así como las desigualdades estructurales subyacentes como la pobreza, el analfabetismo, la discriminación y la exclusión, siguen siendo retos importantes para la puesta en práctica del derecho a participar.

35. Por lo tanto, los Estados deberían garantizar la eliminación de la discriminación, incluidas las formas interseccionales y múltiples de discriminación, y de otros problemas que a menudo impiden la plena participación de las mujeres y los miembros de grupos marginados, como los pueblos indígenas, las minorías y las personas con discapacidad. Estas formas de discriminación van desde los estereotipos de género y la falta de representación de las mujeres y los miembros de las minorías en las instituciones del Estado, entre ellas los órganos ejecutivos y legislativos, hasta la existencia de barreras físicas y de comunicación que no permiten el acceso de las personas con discapacidad a los centros de votación.

36. Un entorno favorable que permita el desarrollo de una sociedad civil activa e instituciones que hagan respetar el estado de derecho de manera efectiva e imparcial son condiciones necesarias para la puesta en práctica del derecho a participar en la vida política y pública. Otro requisito fundamental para el ejercicio del derecho a participar en la vida pública es el respeto del derecho a la libertad de opinión y de expresión, el derecho de reunión pacífica y el derecho a la libertad de asociación. El derecho de acceso a la información, junto con la comunicación y la accesibilidad de la misma, también son de vital importancia. Además, la consulta con las personas y los grupos específicos interesados y su participación directa en la formulación de leyes y políticas que afectan a sus derechos humanos son esenciales para el pleno ejercicio del derecho a participar.

37. Las herramientas de las TIC que promueven la participación en la vida política y pública deberían examinarse con más detenimiento. También deberían recopilarse y difundirse las buenas prácticas sobre cómo pueden utilizarse para fomentar la participación. Estas herramientas deberían hacerse accesibles de manera generalizada, también para aquellas personas que viven en zonas remotas y para las personas con discapacidad. Sin embargo, quizás sea preciso llevar a cabo una labor adicional para garantizar la compatibilidad de estas herramientas con las normas y los principios de derechos humanos, en particular con respecto al derecho a la vida privada.

38. El derecho a participar en la vida pública está contemplado en varios tratados internacionales de derechos humanos, en particular en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el artículo 7 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y el artículo 29

de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Estas disposiciones son la principal orientación en relación con el alcance de este derecho y con la manera de garantizar su plena aplicación.

39. Puede que sea necesario elaborar nuevas orientaciones para fortalecer y facilitar la puesta en práctica del derecho a participar en la vida pública en contextos electorales, y fuera de estos, en particular por lo que respecta al alcance del derecho y a la participación ciudadana en la toma de decisiones en las instituciones regionales e internacionales.

40. La elaboración de orientaciones sobre el derecho a participar debe contar con la colaboración de las personas afectadas, entre ellas las personas con discapacidad, de conformidad con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Además, todos los interesados deben poder acceder a estas orientaciones.

41. Se alienta a los mecanismos internacionales de derechos humanos, incluidos los órganos internacionales de derechos humanos y el Consejo de Derechos Humanos, así como todos los interesados pertinentes, a que sigan examinando estas cuestiones y contribuyan a registrar las buenas prácticas para garantizar la promoción y protección del derecho a participar en la vida pública, y a que proporcionen orientaciones al respecto.

42. Aunque la observación general núm. 25 del Comité de Derechos Humanos, sobre el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, sigue siendo relevante, resultaría útil actualizar y aclarar determinados aspectos, como la participación de grupos específicos y formas alternativas de participación. Los órganos creados en virtud de tratados quizás deseen considerar la posibilidad de emitir una observación general conjunta o una declaración conjunta sobre el derecho a participar en la vida pública, tomando como base su jurisprudencia y práctica al respecto.

43. La Agenda 2030 y sus ODS, en particular los objetivos 5 y 16, ponen de relieve la necesidad de mejorar la participación. Se deberían estudiar maneras de garantizar la participación en el seguimiento de la aplicación de los ODS durante los exámenes nacionales. El derecho a participar también debería incluirse sistemáticamente en las evaluaciones de los Estados durante los exámenes periódicos universales.

---