



Asamblea General

Distr. general
23 de julio de 2015
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

30º 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**

Promoción, protección y efectividad del derecho a participar en los asuntos públicos en el contexto del derecho vigente de los derechos humanos: mejores prácticas, experiencias y obstáculos y medios de superarlos

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

Resumen

En el presente estudio se señalan los obstáculos al disfrute del derecho a la participación en la vida política y pública y los medios para superarlos. Se dan ejemplos de las mejores prácticas y experiencias para hacer efectivo el derecho a participar en los asuntos políticos y públicos. También se formulan recomendaciones basadas en las contribuciones recibidas, así como en otras fuentes disponibles.

El estudio debe leerse conjuntamente con el informe sobre los factores que obstaculizan la participación política en condiciones de igualdad y las medidas para superar esas trabas (A/HRC/27/29), en el que se examinan el marco de derechos humanos y la jurisprudencia de los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas en relación con la participación en los asuntos políticos y públicos.



Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	3
II. Marco de derechos humanos relativo a la participación en los asuntos políticos y públicos en igualdad de condiciones	3
III. Obstáculos al derecho a participar en los asuntos políticos y públicos	6
A. Obstáculos generales a la participación en los asuntos políticos y públicos	6
B. Obstáculos que afectan a las mujeres y a determinados grupos	8
IV. Mejores prácticas y experiencias relacionadas con el derecho a participar en los asuntos políticos y públicos	10
A. Derecho a votar y a ser elegido	11
B. Participación en la dirección de los asuntos públicos	11
C. Derecho a tener acceso a las funciones públicas en condiciones de igualdad	13
D. Otras formas de participación política y pública	14
E. Mejores prácticas relacionadas con la mujer y determinados grupos	14
V. Conclusiones y recomendaciones	18

I. Introducción

1. El Consejo de Derechos Humanos, en su resolución 27/24, solicitó a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) que preparara un estudio sobre las mejores prácticas, las experiencias y los obstáculos, así como los medios de superarlos, con respecto a la promoción, protección y efectividad del derecho a participar en los asuntos públicos en el contexto del derecho vigente de los derechos humanos, con miras a establecer posibles elementos de principios para orientar la puesta en práctica de ese derecho, en consulta con los Estados, los organismos competentes de las Naciones Unidas, las organizaciones intergubernamentales, los órganos de tratados, los procedimientos especiales, las instituciones nacionales de derechos humanos, las organizaciones no gubernamentales y otras partes interesadas que procediera. El 16 de enero de 2015 se enviaron notas verbales a todas las partes interesadas y se recibieron 66 respuestas. Las contribuciones de las partes interesadas se pueden consultar en el sitio web del ACNUDH¹.

2. De conformidad con la petición formulada por el Consejo, en el presente estudio se determinan los obstáculos a la participación en la vida política y pública, se presentan medios para superarlos y se dan ejemplos de experiencias y mejores prácticas a ese respecto. Asimismo, se extraen conclusiones de las contribuciones recibidas de las partes interesadas, así como de la información proporcionada por otras fuentes, con miras a establecer los elementos que rigen la efectividad del derecho a participar en los asuntos públicos.

3. El estudio, y en particular las secciones II y III, se deben leer conjuntamente con el informe sobre los factores que obstaculizan la participación política en condiciones de igualdad y las medidas para superar esas trabas (A/HRC/27/29), en el que se examinan detalladamente el marco de derechos humanos y la jurisprudencia de los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas en relación con la participación en los asuntos políticos y públicos.

II. Marco de derechos humanos relativo a la participación en los asuntos políticos y públicos en igualdad de condiciones

4. La participación es el sello distintivo de la democracia. Entraña la celebración oportuna de consultas para legitimar el ejercicio del poder público. Conforme a lo establecido en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el derecho a la participación comprende el derecho de todo individuo a votar y ser elegido; a participar en la dirección de los asuntos públicos y a tener acceso a las funciones públicas. Otros tratados internacionales de derechos humanos contienen disposiciones similares, que complementan el Pacto².

5. En su interpretación de las obligaciones que incumben a los Estados en virtud del artículo 25 del Pacto, el Comité de Derechos Humanos exige que se adopten medidas positivas para garantizar el disfrute pleno, efectivo y en igualdad de condiciones de los derechos de participación, entre otras cosas, mediante procesos y mecanismos inclusivos, significativos y no discriminatorios³. Los Estados también deben garantizar el acceso pleno y efectivo a la justicia y mecanismos de reparación a

¹ Véase www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/EqualParticipation.aspx.

² Véase A/HRC/27/29, párr. 8.

³ A/HRC/27/29, párr. 12, y Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 25 (1996) sobre el derecho a participar en los asuntos públicos, el derecho de voto y el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas, párrs. 12, 26 y 27. Véanse también A/HRC/27/51, párr. 61, y A/HRC/23/36, párr. 24.

las personas a quienes indebidamente se ha impedido el ejercicio de su derecho a participar en los asuntos políticos y públicos⁴.

6. La observación general núm. 25 del Comité de Derechos Humanos, sobre el artículo 25 del Pacto, así como la jurisprudencia del Comité y de otros órganos de tratados, proporcionan orientación sobre las medidas que los Estados deben adoptar para hacer efectivo el derecho a participar en los asuntos políticos y públicos. En los últimos años, el derecho internacional de los derechos humanos y la jurisprudencia relativa al alcance de este derecho han ido evolucionado progresivamente, lo que ha motivado a muchas partes interesadas a solicitar una revisión de la observación general núm. 25⁵.

7. La celebración de elecciones libres y limpias constituye un medio imperativo de dar voz a la voluntad del pueblo. El artículo 25 b) del Pacto reconoce el derecho de todo ciudadano a votar y ser elegido en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual, subrayando así la importancia de la inclusión y la igualdad. El Comité de Derechos Humanos ha aclarado los elementos esenciales de ese derecho. En particular, es necesario que los Estados partes, en cumplimiento de las obligaciones que les impone el artículo 25 b) del Pacto, adopten medidas positivas para garantizar el disfrute pleno, efectivo y en igualdad de condiciones de los derechos electorales, sin discriminación alguna, así como de la libertad de expresión, de información, de reunión y de asociación. Esas libertades son condiciones esenciales para el ejercicio efectivo del derecho de voto y deben protegerse plenamente⁶.

8. Las restricciones o privaciones de gran alcance de los derechos electorales podrían ser incompatibles con las garantías de igualdad y no discriminación en virtud del derecho internacional⁷. El Comité de Derechos Humanos señala que el derecho a votar solo podrá estar sujeto a restricciones razonables, como la fijación de un límite mínimo de edad para votar. Asimismo, el Comité observa que cualquier restricción del derecho a presentarse a elecciones debe basarse en criterios objetivos y razonables⁸. A ese respecto, afirma que la ley penal deberá prohibir todo acto discriminatorio o que interfiera en exceso en la inscripción de los votantes o los candidatos a cargos públicos y en otros aspectos del proceso electoral, y que deberá garantizarse el acceso efectivo a la justicia y a recursos apropiados a las personas a las que se haya impedido el ejercicio de sus derechos políticos⁹.

9. Los instrumentos y mecanismos internacionales de derechos humanos reconocen el derecho de todas las personas a participar plenamente en los procesos públicos de adopción de las decisiones que les conciernen y a influir efectivamente en ellos. Para garantizar la participación plena y efectiva en los asuntos políticos y públicos en igualdad de condiciones, los mecanismos y procesos de participación deben ajustarse a ciertos principios. En primer lugar, los mecanismos de participación se establecerán por ley¹⁰ y todas las partes interesadas deberán tener acceso a la información de manera oportuna y transparente, lo que implica que las autoridades del Estado deben

⁴ Véase A/HRC/27/29, párr. 16.

⁵ Véanse las contribuciones de la Alianza Internacional de la Discapacidad (International Disability Alliance), el European Centre for Not-for-Profit Law y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional). El Carter Center y Democracy Reporting International también pidieron que se revisara la observación general núm. 25, *Strengthening international law to support democratic governance and genuine elections* (abril de 2012).

⁶ Véanse Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 25, párrs. 12, 26 y 27, y A/HRC/27/29, párr. 12.

⁷ Véase A/HRC/27/29, párr. 10.

⁸ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 25, párrs. 10 y 15.

⁹ *Ibid.*, párrs. 10 a 13; véase también A/HRC/27/29, párr. 16.

¹⁰ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 25, párr. 5.

hacer todo lo posible para garantizar un acceso fácil, rápido, efectivo y práctico a la información de interés público¹¹. Los mecanismos y procesos de participación deben contar con recursos suficientes, no ser discriminatorios, ser inclusivos y estar concebidos de manera que los grupos interesados, incluso los más marginados, tengan la oportunidad de expresar sus opiniones.

10. Los derechos en materia de participación pública comprenden el derecho a ser consultado en cada fase de la redacción de leyes y de la formulación de políticas; el derecho a expresar opiniones y críticas; y el derecho a presentar propuestas para mejorar el funcionamiento y la inclusión de todas las instituciones del Estado¹².

11. La participación exige una voluntad auténtica y duradera de participar en procesos de intenso intercambio de opiniones sobre la elaboración de políticas, programas y medidas en todos los contextos pertinentes¹³. La Convención sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales, de la Comisión Económica para Europa, es un buen ejemplo del reconocimiento del derecho a la participación. Vincula los derechos ambientales con los derechos humanos, en particular el derecho a la participación, y se basa en tres pilares: el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales¹⁴.

12. El artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos también reconoce el derecho y la oportunidad de todos los ciudadanos a tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. Para garantizar el acceso en condiciones generales de igualdad, los criterios y procedimientos para el nombramiento, el ascenso, la suspensión y la destitución deben ser objetivos y razonables. Podrán adoptarse medidas positivas para promover la igualdad de oportunidades en los casos apropiados a fin de que todos los ciudadanos tengan igual acceso¹⁵.

13. La participación en los asuntos políticos y públicos es fundamental para lograr la plena efectividad de todos los derechos humanos y está inextricablemente ligada a ellos. No puede considerarse en forma aislada sin tener en cuenta las cuestiones estructurales, como los niveles de pobreza o de alfabetización. La contribución de los Estados al presente estudio confirma que el respeto y el ejercicio pleno de los derechos a las libertades de opinión y de expresión, de asociación y de reunión pacífica, y los derechos a la información, a la educación y al acceso a la justicia, son requisitos indispensables para la existencia de un entorno que favorezca la participación en la dirección de los asuntos políticos y públicos¹⁶. Cerrar la “brecha digital” también es esencial para dar plena efectividad al derecho a participar en los asuntos políticos y públicos, en particular para permitir a los grupos desfavorecidos obtener información y expresar sus quejas utilizando las nuevas tecnologías de las comunicaciones¹⁷.

¹¹ Véase Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 34 (2011) sobre la libertad de opinión y libertad de expresión (art. 19), párr. 19.

¹² Véanse la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad 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; véase también A/HRC/13/23, párrs. 31 a 33 y 52.

¹³ A/HRC/23/36, párrs. 26 y 79.

¹⁴ Comisión Económica para Europa, *The Aarhus Convention: an implementation guide* (Nueva York/Ginebra, 2000), pág. 19.

¹⁵ A/HRC/19/36, párr. 12.

¹⁶ A/HRC/27/29, párrs. 22 a 30.

¹⁷ A/HRC/17/27, párrs. 60 a 66.

III. Obstáculos al derecho a participar en los asuntos políticos y públicos

14. Las restricciones al derecho a participar en los asuntos políticos y públicos, si bien son admisibles, deben ser objetivas, razonables y no discriminatorias, y estar previstas en la legislación¹⁸. Como ocurre en el caso de otros derechos políticos, como las libertades de reunión y de asociación, de opinión y de expresión, las restricciones deben ser necesarias y proporcionadas. La “esencia” del derecho nunca debe verse comprometida¹⁹. Varios mecanismos internacionales de derechos humanos han hecho hincapié en que las limitaciones deben seguir siendo la excepción y no la regla²⁰.

15. Los mecanismos de derechos humanos 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 irrazonable y discriminatoria del ejercicio de los derechos de participación política y pública²¹.

A. Obstáculos generales a la participación en los asuntos políticos y públicos

Reducción del espacio democrático

16. Entre los principales obstáculos a la plena efectividad de los derechos de participación cabe citar la falta de voluntad política y las estrategias deliberadas de quienes detentan el poder, para monopolizar la adopción de decisiones. En muchos casos, se promulgan y aplican leyes de forma arbitraria para impedir la participación y se recurre a la intimidación y la persecución para presionar a las personas a que tomen una decisión determinada²². En muchos países, las personas y organizaciones que se dedican a promover y defender los derechos humanos afrontan amenazas, acoso e inseguridad, también cuando defienden el derecho a participar en los asuntos políticos y públicos. La falta de medios de comunicación libres, pluralistas e independientes también pone en peligro el logro de la plena efectividad de la participación en los asuntos políticos y públicos, puesto que los medios de comunicación pueden ser cruciales para que los ciudadanos conozcan sus derechos.

17. Los expertos en derechos humanos también han considerado que la reducción del espacio democrático amenaza el pleno disfrute de los derechos civiles y políticos y repercute en la vida de las personas corrientes, que cambia sin su opinión y en contra de su voluntad²³. Algunos Estados imponen no solo obstáculos jurídicos sino también prácticos a la participación, en particular restringiendo Internet y el intercambio de información en línea con medios cada vez más sofisticados. La vigilancia en masa, la

¹⁸ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 25, párr. 4.

¹⁹ Véase, por ejemplo, Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 27 (1999) sobre la libertad de circulación (art. 12), párrs. 11 a 18.

²⁰ Véanse, por ejemplo, A/HRC/20/27, párr. 16; y A/66/290, párrs. 12 y 17.

²¹ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 25, párrs. 10 y 15; y A/HRC/27/29, párrs. 32 y 33; véanse también CRPD/C/TUN/CO/1, párr. 35; y CRPD/C/ESP/CO/1, párr. 47.

²² Véase la declaración de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre el tema “La inclusión y el derecho a participar en la vida pública”, 10 de diciembre de 2012, disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12865&LangID=S>.

²³ A/HRC/25/55, párr. 59; véase también “‘Shrinking’ Spaces for Citizens Threatened Democracy, Human Rights – Experts Tell Third Committee as It Considers Country Reports”, comunicado de prensa de las Naciones Unidas, 28 de octubre de 2014 (GA/SHC/4112).

interceptación de las comunicaciones digitales y la recopilación de datos personales son otros factores escalofriantes que menoscaban la participación pública, especialmente cuando esas medidas van dirigidas contra los disidentes políticos²⁴.

Disminución general de las formas tradicionales de participación política

18. Algunas organizaciones han señalado que la participación de los votantes en las elecciones generales en las democracias asentadas ha disminuido a un ritmo constante a lo largo de varios decenios en el conjunto de la población²⁵, siendo el ausentismo de los jóvenes el más elevado²⁶. En muchos Estados también está bajando el número de afiliados a partidos políticos y grupos de presión. Los resultados de las elecciones no siempre reflejan los deseos del electorado y los partidos políticos de todo el mundo han tenido dificultades para resolver con eficacia los problemas económicos y de otro tipo de interés primordial, por lo que las personas se sienten desilusionadas por los eslóganes de las campañas, que consideran cada vez más vacíos²⁷. Esta falta de confianza en los partidos políticos, que se debe principalmente a las deficiencias democráticas en sus estructuras internas, se ha traducido negativamente en un menor grado de confianza de la población en las instituciones del Estado.

Desigualdades estructurales

19. A menudo se deniega a algunos grupos o personas la posibilidad de participar en la dirección de los asuntos públicos debido a las desigualdades socioeconómicas. Las personas y los grupos afectados se enfrentan a un círculo vicioso: cuanto mayor es la desigualdad, menor es la participación; cuanto menor es la participación, mayor es la desigualdad. Esto perpetúa el privilegio de las élites, que tal vez sean las únicas que pueden influir directamente en los procesos oficiales y oficiosos²⁸.

20. La falta de poder decisorio es una característica universal y básica de los grupos insuficientemente representados y marginados. Su derecho a participar en los asuntos políticos y públicos se ve obstaculizado por la suma de diversas trabas. La discriminación y la estigmatización, así como la pobreza y la desconfianza hacia las autoridades, limitan las posibilidades y los incentivos de las personas pertenecientes a esos grupos para participar plenamente en la sociedad y las vuelve particularmente vulnerables a la corrupción y el favoritismo²⁹.

21. Si bien el derecho general a participar en los asuntos políticos y públicos es un requisito indispensable de la democracia, no es suficiente en sí. Hay que poner en práctica procesos para que todos los sectores de la sociedad puedan influir en el establecimiento de agendas y la adopción de decisiones. Los procesos participativos *pro forma* no hacen más que reforzar las estructuras de poder existentes y el sentimiento de exclusión³⁰.

22. En algunos casos, las empresas privadas y los grupos de presión tienen precedencia sobre otras voces con menos recursos y menos organizadas. El Experto Independiente sobre la promoción de un orden internacional democrático y equitativo denunció recientemente que las negociaciones secretas sobre acuerdos de libre comercio e inversión constituían una amenaza para los derechos humanos, ya que excluían del proceso a los principales grupos interesados. Asimismo, advirtió de que la

²⁴ A/HRC/27/37, párr. 14.

²⁵ IDEA Internacional, *Voter turnout since 1945: a global report* (Estocolmo, 2002), pág. 85.

²⁶ Véase la contribución de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, (OIDDH/OSCE), págs. 8 y 9.

²⁷ A/HRC/24/38, párr. 16.

²⁸ A/HRC/23/36, párr. 14.

²⁹ *Ibid.*, párrs. 12 y 13.

³⁰ A/HRC/23/36, párr. 72.

realidad de los desequilibrios económicos, políticos y militares ejercía presión sobre los débiles, que no tenían otra opción que doblegarse ante las distintas formas de coerción, amenazas, sanciones o el ofrecimiento alterno de incentivos y represalias³¹.

B. Obstáculos que afectan a las mujeres y a determinados grupos

23. Diversos grupos sociales se topan con obstáculos específicos y son objeto de discriminación. Las diversas formas de discriminación interseccionales y combinadas menoscaban gravemente el derecho a participar en los asuntos políticos y públicos. Por ejemplo, a las mujeres romaníes se les impide ejercer los derechos de participación política y pública por su condición de minoría, su ciudadanía y su género. Las personas que viven en la pobreza son objeto de discriminación no solo en razón de la propia pobreza, sino también porque integran otros grupos desfavorecidos, como los pueblos indígenas, los apátridas o las personas que viven con el VIH/SIDA.

Mujeres

24. En su recomendación general núm. 23 (1997) sobre la vida política y pública, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer determinó una serie de obstáculos a la participación de la mujer en la vida política y pública en igualdad de condiciones, como los valores culturales tradicionales y las creencias religiosas, la falta de servicios sociales, la violencia contra la mujer, la dependencia económica de la mujer respecto al hombre, las actitudes sociales negativas hacia la mujer y los estereotipos de género perjudiciales. El Comité señaló además que la mujer estaba excluida del desempeño de altos cargos en el gobierno, la administración pública, la judicatura y los sistemas judiciales. Al 1 de mayo de 2015, la proporción media de mujeres en los parlamentos de todo el mundo era de apenas 22,1%³².

25. El Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica señaló otros obstáculos a la participación de la mujer en los asuntos políticos y públicos, como la falta de voluntad de los partidos políticos para incorporar a mujeres en posiciones realistas de sus listas de candidatos; el hecho de que las mujeres tienden a tener menos recursos que los hombres en las campañas electorales; las agresiones, las amenazas y el acoso sexual contra las candidatas; y el no reconocimiento del derecho de reunión pacífica y de la libertad de asociación. Al mismo tiempo, las mujeres que hacen oír su voz como líderes, trabajadoras de la comunidad y políticas suelen ser objeto de hostigamiento y estigmatización, porque se considera que socavan los valores tradicionales de la familia³³. Además, por su condición de mujeres las defensoras de los derechos humanos están expuestas a amenazas y actos de violencia, como las agresiones verbales, el abuso sexual o la violación, la intimidación o el asesinato³⁴.

Pueblos indígenas

26. En su opinión núm. 2 (2011) sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones (véase A/HRC/18/42, anexo), el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas señala que los pueblos indígenas son uno de los grupos sociales más excluidos, marginados y desfavorecidos en todo el mundo. La discriminación contra los pueblos indígenas ha menoscabado su

³¹ A/HRC/24/38, párr. 27; véase también ACNUDH, "Secret negotiations on trade treaties, a threat to human rights", comunicado de prensa, 23 de abril de 2015, disponible en: www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15883&LangID=E.

³² Véase www.ipu.org/wmn-e/world.htm.

³³ A/HRC/23/50, párrs. 53 a 76.

³⁴ A/HRC/25/55, párr. 99.

capacidad para determinar libremente la dirección que deben tomar sus propias comunidades, así como en posibilidad de controlar los recursos naturales y participar en la adopción de las decisiones relacionadas con las cuestiones que afectan sus derechos humanos, en particular la legislación.

27. En su informe anual de 2014, la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas señaló varios obstáculos que socavaban la capacidad de los pueblos indígenas de disfrutar plenamente de su derecho a participar en los asuntos políticos y públicos, como el no reconocimiento o la reticencia a reconocer a los pueblos indígenas por parte de los gobiernos; las dificultades para establecer medidas prácticas que dieran efectividad a los derechos; la persistencia de actitudes negativas hacia los pueblos indígenas en el seno de las sociedades en las que vivían; y las condiciones sociales y económicas que impedían a los pueblos indígenas ejercer plenamente sus derechos humanos³⁵.

Minorías

28. La Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas enuncia el derecho de las minorías a participar efectivamente en la vida cultural, religiosa, social, económica y pública³⁶. Sin embargo, esas personas siguen estando insuficientemente representadas en los procesos políticos y públicos y en las instituciones de gobierno de la mayoría de los países. O bien su participación está intencional y activamente restringida o no existe la voluntad política de eliminar los obstáculos estructurales que impiden su plena participación³⁷.

29. La discriminación institucional puede menoscabar varios derechos. Por ejemplo, en muchos países es manifiesta la excesiva representación de las minorías en el sistema de justicia penal. Ello, sumado a las restricciones al derecho de voto de los reclusos, afecta desproporcionadamente el ejercicio del derecho de los grupos minoritarios a participar en los asuntos políticos y públicos³⁸. En muchos casos, las minorías también son objeto de una discriminación sistémica en el acceso al registro civil y a la obtención de documentos de identidad, lo que obstaculiza aún más el pleno ejercicio de su derecho a participar.

Personas con discapacidad

30. Algunas personas con discapacidad no pueden participar plenamente en los asuntos políticos y públicos debido a su condición jurídica, la falta de acceso a la información y las actitudes basadas en prejuicios. En su observación general núm. 1 (2014) sobre el igual reconocimiento como persona ante la ley (art. 12), el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad señaló que las restricciones a la capacidad jurídica se habían utilizado para excluir a las personas con discapacidad de la participación en la vida política, especialmente el derecho de voto. Algunos Estados cuentan en su legislación con una cláusula de exclusión automática o casi automática por la que se deniega el derecho a la participación política a todas las personas que son objeto de una medida de protección, independientemente de su grado efectivo de capacidad funcional³⁹.

31. Además, incluso cuando no hay trabas jurídicas a la participación de las personas con discapacidad, con frecuencia su participación se ve obstaculizada por un entorno

³⁵ Véase A/HRC/27/52, párr. 11.

³⁶ E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2, párrs. 42 a 44.

³⁷ Véanse A/HRC/13/25, párr. 6; y la Declaración y el Programa de Acción de Durban, aprobados en la Conferencia de Examen de Durban, celebrada en Ginebra del 20 al 24 de abril de 2009.

³⁸ Véase CCPR/C/USA/CO/3/Rev.1, párr. 35.

³⁹ A/HRC/19/36, párr. 38.

poco adaptado a sus necesidades y restricciones prácticas, como locales electorales inaccesibles, falta de información y material de las campañas en formatos accesibles y, en general, un alto nivel general de prejuicios⁴⁰.

Otros grupos vulnerables

32. Los no ciudadanos, entre ellos los migrantes, los refugiados y los apátridas, rara vez tienen voz en los asuntos públicos y políticos de su país de residencia. El Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes observó que los grupos de origen migrante estaban con frecuencia insuficientemente representados en los procesos políticos, incluso en los casos en que la mayoría de sus miembros eran nacionales, y que la ciudadanía efectiva dependía de las oportunidades estructurales de participación y de una disposición generalizada a aprovecharlas⁴¹.

33. Los requisitos discriminatorios o las condiciones demasiado restrictivas para adquirir la nacionalidad suelen impedir la participación efectiva. En muchos Estados, se deniega indebidamente la ciudadanía a los miembros de las minorías, las personas con residencia prolongada, los familiares extranjeros de ciudadanos, los apátridas y los miembros de otros grupos. A menudo también se impide a los no nacionales, los migrantes y los refugiados que participen en los asuntos públicos y políticos de sus países de origen, por lo que resultan privados de sus derechos políticos por partida doble⁴².

34. Las personas sin hogar y los desplazados internos viven marginados de la sociedad y a menudo son objeto de discriminación y carecen de acceso a la información. Además, probablemente las restricciones administrativas, como el requisito de presentar un comprobante de residencia o un documento de identidad, les impedirán ejercer su derecho de voto⁴³.

35. Las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales de todo el mundo hacen frente a múltiples obstáculos para hacer valer su derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, debido, entre otras cosas, a la discriminación, la estigmatización, la violencia, las sanciones legales y las restricciones arbitrarias impuestas a su libertad de expresión, de asociación y de reunión pacífica y basadas en su orientación sexual, identidad de género o expresión de género⁴⁴. Además, dado que disponer de un documento de identidad es un requisito indispensable para poder gozar efectivamente de muchos derechos humanos, como los derechos electorales, a las personas transgénero que no pueden obtener documentos de identidad que consignen su género preferido se las priva *de facto* de sus derechos⁴⁵.

IV. Mejores prácticas y experiencias relacionadas con el derecho a participar en los asuntos políticos y públicos

36. En esta sección se recogen las mejores prácticas y experiencias comunicadas por los Estados, así como por otras fuentes, sobre las distintas formas de participación política y pública. Los procesos de participación pública tienen varios beneficios, como la mejor calidad de las políticas y las decisiones legislativas que reflejan las necesidades reales y se ven enriquecidas con la experiencia y los conocimientos

⁴⁰ Véase la contribución de la Alianza Internacional de la Discapacidad (International Disability Alliance).

⁴¹ Véase A/HRC/17/33, párr. 65.

⁴² *Ibid.*, párrs. 65 a 69.

⁴³ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 25, párr. 11; véase también la contribución de la Organización Internacional para las Migraciones, págs. 2 y 3.

⁴⁴ A/HRC/29/23, párrs. 48 y 49, y 60 a 63.

⁴⁵ Véanse la contribución del Legal Resources Centre; y A/HRC/29/23, párrs. 69 y 70.

especializados de primera mano; una mayor posibilidad de que su aplicación dé buenos resultados; y, en última instancia, el aumento de la confianza de la población en las instituciones del Estado⁴⁶.

A. Derecho a votar y a ser elegido

37. Las características de los sistemas electorales, incluidas las listas de candidatos, el tamaño de los distritos y los niveles de los umbrales, pueden influir considerablemente en el grado de inclusión y en el número de personas pertenecientes a grupos insuficientemente representados que son elegidas para ocupar cargos⁴⁷. Ghana informó que su Ley de Representación del Pueblo preveía la división del país en unidades políticas menores para facilitar la participación de la población. Con objeto de facilitar el ejercicio del voto a todas las personas concernidas, muchos Estados han adoptado modalidades de votación alternativas, como los centros electorales itinerantes, el voto por correo o la votación anticipada. Australia despliega equipos de votación itinerantes en todo el país —por tierra, aire y mar—, para que las personas que viven en zonas remotas, en particular las comunidades indígenas, puedan votar. Polonia creó distritos electorales separados en hospitales, centros de asistencia social, centros de detención y residencias de estudiantes.

38. La votación electrónica, si es accesible y garantiza el secreto del voto, también puede contribuir a derribar las barreras que obstaculizan la participación política, en particular de las personas con discapacidad, y a aumentar el número de votantes. En Estonia, todos los votantes pueden votar por vía electrónica en todas las elecciones desde su hogar o cualquier otro lugar de cualquier parte del mundo. El sitio web para ejercer el voto electrónico también está adaptado para permitir votar a las personas con deficiencias visuales.

39. Muchos Estados han adoptado cuotas para los grupos insuficientemente representados a fin de atenuar las condiciones que perpetúan las desigualdades sustantivas. En los últimos años se han introducido cuotas de género en países en los que las mujeres tradicionalmente participaban escasamente en la política, como el Afganistán y Jordania. Las cuotas funcionan mejor cuando están acompañadas de sanciones para castigar su inobservancia y son estrechamente supervisadas por órganos independientes, como los organismos electorales y las instituciones de derechos humanos nacionales⁴⁸. Una vez elegidas, es fundamental que las personas pertenecientes a los grupos marginados tengan igualdad de oportunidades para ejercer el poder y la autoridad⁴⁹. En parte, esto puede conseguirse mediante la capacitación en técnicas de negociación y debate político y medidas de fomento de la confianza⁵⁰.

B. Participación en la dirección de los asuntos públicos

40. La participación plena y efectiva en los asuntos políticos y públicos se garantiza mejor cuando se funda en una base jurídica sólida. Hungría, Lituania, Rumania y Bulgaria han aprobado leyes relativas a la participación pública, que obligan a los

⁴⁶ Véanse las contribuciones del European Centre for Not-for-Profit Law y de IDEA Internacional.

⁴⁷ Véase la contribución de la División de Asistencia Electoral del Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas. Véase también IDEA Internacional, *Overcoming Political Exclusion: Strategies for marginalized groups to successfully engage in political decision-making* (Estocolmo, 2013), pág. 16.

⁴⁸ A/HRC/23/50, párrs. 37 a 40.

⁴⁹ Véase IDEA Internacional y Fundación Kofi Annan, *Deepening Democracy: A strategy for improving the integrity of elections worldwide* (Estocolmo y Ginebra, 2012) párr. 65.

⁵⁰ Véase IDEA Internacional, *Overcoming Political Exclusion*, pág. 83 (véase la nota de pie de página 47).

agentes del Estado a consultar a las personas concernidas y a tener en cuenta sus opiniones al adoptar las decisiones correspondientes. La Constitución de Finlandia establece que las instituciones públicas deben promover todas las posibilidades para que las personas participen en las cuestiones sociales e influyan en las decisiones que les afecten. En el Estado Plurinacional de Bolivia, la Ley de Participación Popular de 1994 ha hecho posible que varias iniciativas de las comunidades se tradujeran en políticas públicas municipales⁵¹.

41. El ejercicio del derecho a la participación depende también de la transparencia y el acceso a una información completa. La información gratuita, pertinente, actualizada, clara y disponible con suficiente antelación respecto a los procesos participativos permite a las personas y comunidades tomar decisiones con conocimiento de causa⁵². Polonia ha aprobado varias leyes que obligan a las instituciones estatales a publicar todos los proyectos de ley o reglamento que esté examinando el Gobierno⁵³. En Grecia, todos los municipios tienen la obligación de disponer de un sitio web oficial para publicar todas las decisiones de los órganos municipales. En el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, las personas pueden, en virtud de la Ley de Libertad de Información de 2000, solicitar información a una autoridad pública, que tiene que suministrarla en un plazo máximo de 12 días desde la fecha de recepción de la solicitud⁵⁴. En algunos Estados, como Costa Rica, Estonia, Finlandia o Francia, el acceso a Internet se reconoce como un derecho⁵⁵. El derecho a la información se garantiza al máximo cuando la información se facilita de manera accesible a las personas más desfavorecidas, teniendo presentes sus dificultades, en particular el analfabetismo, las barreras lingüísticas y la “brecha digital”. En la Argentina, los pueblos indígenas disponen de emisoras de radio y televisión exclusivamente para ellos, que transmiten información en su propio idioma.

42. Varios Estados han puesto en marcha mecanismos de consulta que permiten a las organizaciones de los grupos insuficientemente representados participar en la elaboración de leyes y políticas. Georgia indicó que también había solicitado asistencia internacional para ello. Noruega creó una comisión de enlace entre los inmigrantes y las autoridades, que asesora al Gobierno sobre las opiniones de las personas de origen inmigrante en lo que respecta a la política del Estado. Bulgaria estableció un organismo para las personas con discapacidad, que participa en la redacción de las leyes reglamentarias que las afectan. El Gobierno de la República Checa cuenta con una serie de órganos consultivos (en relación, por ejemplo, con los romaníes, las minorías nacionales, la igualdad de género y las personas de edad) que reúnen a representantes de la administración pública, los gobiernos locales, el sector no gubernamental y el mundo académico. En Estonia, los ministerios deben incluir a representantes de las organizaciones de la sociedad civil en la elaboración de las decisiones, los proyectos de ley y los planes de desarrollo. Croacia llevó a cabo recientemente un proceso de consulta muy participativo para elaborar una estrategia destinada a crear un entorno propicio para la sociedad civil, e incluyó a las principales partes interesadas desde las primeras etapas de las consultas, a fin de que los grupos interesados pudieran formular observaciones y propuestas. Se utilizaron diversos métodos de inclusión, desde reuniones facilitadas y grupos de trabajo hasta consultas y encuestas electrónicas⁵⁶.

⁵¹ Véase la contribución de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

⁵² A/HRC/23/36, párrs. 60 a 64.

⁵³ *Ibid.*, pág. 23.

⁵⁴ Véase la contribución del European Centre for Not-for-Profit Law, pág. 13.

⁵⁵ A/HRC/17/27, párr. 65.

⁵⁶ Tina Divjak y Goran Forbici, *Public participation in decision-making process: international analysis of the legal framework with a collection of good practices* (Liubliana, diciembre de 2014), pág. 60.

43. La participación da óptimos resultados cuando las decisiones importantes, en particular las relativas a la asignación de recursos, se presentan para su examen y debate. La Constitución de la República Dominicana prevé la celebración de un referendo aprobatorio de las reformas constitucionales que atañen a los derechos fundamentales. En Alemania, algunos estados federados han participado en un proceso amplio e incluyente para garantizar que los ciudadanos participasen en la reforma del sector público, y varias ciudades han introducido la presupuestación participativa. Polonia informó que había introducido la presupuestación participativa a nivel municipal. Se invita a los residentes a votar sobre los proyectos y se seleccionan aquellos que reciben el mayor número de votos. En Grecia, los municipios y las regiones pueden establecer comités integrados por representantes de la sociedad civil, a los que el gobierno local consulta antes de elaborar el presupuesto y las medidas de política social.

44. Los mecanismos de participación son más eficaces cuando se basan en el empoderamiento y tienen como fin último aumentar la capacidad, el capital social, la confianza y los conocimientos de las personas y darles a conocer sus derechos⁵⁷. Ello incluye mejorar los conocimientos y la capacidad de la población y los agentes públicos, y asignar recursos al establecimiento de mecanismos de participación duraderos y sostenibles. Varios Estados, como Estonia, han aprobado manuales destinados a las instituciones públicas, para que estas inicien o refuercen las prácticas participativas en la preparación de los proyectos de ley, de las políticas y de los planes de desarrollo.

45. Es igualmente importante que el derecho a la participación esté previsto en la ley y que la denegación de participación pueda recurrirse judicialmente a bajo costo. La Junta de Defensores de Austria garantiza asistencia jurídica a todas las personas, de forma gratuita y por teléfono o correo electrónico, o mediante el formulario de denuncia en línea disponible en el sitio web de la institución. La República Checa ofrece un sistema gratuito o de bajo costo de asistencia jurídica a las víctimas de discriminación u otras violaciones de los derechos humanos.

C. Derecho a tener acceso a las funciones públicas en condiciones de igualdad

46. Varios Estados afirmaron dispensar un trato igualitario a todas las personas sobre la base del principio de concurso abierto para entrar en la función pública. Sin embargo, un concurso público por sí solo, en situaciones de profunda desigualdad estructural podría, de hecho, constituir discriminación. A ese respecto, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial señaló que dar un mismo trato a personas o grupos cuyas situaciones sean objetivamente diferentes constituirá discriminación en la práctica, como lo constituirá también el trato desigual de personas cuya situación sea objetivamente la misma⁵⁸.

47. Australia informó que los organismos públicos estaban obligados a establecer programas de diversidad, que incluyeran medidas afirmativas, para que la diversidad de la sociedad australiana se reflejara en las estrategias concebidas para atraer, contratar y retener empleados. La República de Corea utiliza un proceso de contratación diferente para algunos grupos insuficientemente representados, y Polonia indicó que, si entre los preseleccionados en un proceso de contratación había una persona con discapacidad, se la consideraba en primer lugar. El Paraguay y Turquía

⁵⁷ A/HRC/23/36, párr. 71.

⁵⁸ Véase Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, recomendación general núm. 32 (2009) sobre el significado y alcance de las medidas especiales en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, párr. 8.

establecieron por ley una cuota mínima del 5% y del 3%, respectivamente, para la contratación de personas con discapacidad en los puestos de la administración pública. El Uruguay ha establecido un programa de empleo público con cuotas específicas para las personas de ascendencia africana, las personas con discapacidad y las personas transgénero.

D. Otras formas de participación política y pública

48. Varios Estados informaron que cuando las iniciativas de los ciudadanos contaban con el apoyo de un cierto número de signatarios, podían convertirse en propuestas legislativas para las instituciones nacionales o municipales. Finlandia informó que la iniciativa sobre la legislación relativa al matrimonio entre personas del mismo sexo había conseguido mucho apoyo y, posteriormente, en 2014, el Parlamento había aprobado la ley correspondiente. Irlanda estableció un sistema en línea para presentar peticiones al Parlamento, que permite a los ciudadanos expresar sus preocupaciones directamente al Parlamento e influir en la agenda parlamentaria. Algunos Estados como Polonia, Suiza, los Estados Unidos de América o la República Bolivariana de Venezuela prevén la posibilidad de celebrar referéndums revocatorios, en virtud de los cuales un determinado número mínimo de votantes puede solicitar la celebración de un referéndum para pedir la destitución de su cargo de un funcionario elegido antes de que termine su mandato.

49. En los últimos años, los Estados han venido utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones para promover una prestación de servicios más eficiente y permitir un mayor acceso del público a la información. En 2014, por primera vez, los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas tenían sitios web nacionales, lo que aumentó considerablemente la transparencia y el acceso a la información. Según el Estudio de las Naciones Unidas sobre el Gobierno Electrónico de 2014, la República de Corea, Australia y Singapur eran los países con un gobierno electrónico más transparente y eficiente.

50. El mayor uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones también ha influido en la forma en que los ciudadanos perciben la participación política y la democracia⁵⁹. Las campañas en línea y las protestas organizadas por Internet han abierto nuevas vías de movilización política. En Sierra Leona, los observadores electorales utilizan teléfonos móviles e Internet para comunicar las irregularidades durante las elecciones. Las redes sociales se han citado en numerosas ocasiones como factor clave de las revueltas que tuvieron lugar en 2011 en África Septentrional y el Oriente Medio⁶⁰.

E. Mejores prácticas relacionadas con la mujer y determinados grupos

Mujeres

51. Los Estados compartieron sus mejores prácticas sobre la integración de la mujer en la adopción de decisiones públicas. Bahrein estableció el Consejo Supremo de la Mujer, que expresa opiniones y adopta decisiones sobre las cuestiones relativas a la condición de la mujer y ejecuta programas para el empoderamiento político de la mujer. Mozambique hizo participar a grupos de mujeres en el proceso de revisión de

⁵⁹ Véase la contribución de la OIDDH/OSCE, pág. 9.

⁶⁰ A/HRC/27/33, párr. 23; y A/HRC/17/27, párr. 2.

su marco de políticas sobre la tierra, gracias a lo cual se incluyeron importantes disposiciones legales en defensa de la igualdad de género⁶¹.

52. Varios Estados informaron que alentaban a los partidos políticos a adoptar medidas eficaces para que las mujeres ocuparan posiciones superiores en las listas de candidatos a fin de aumentar sus posibilidades de estar plenamente representadas en la cúpula de las estructuras partidarias. Otros Estados han establecido medidas especiales de carácter temporal, previstas en el artículo 4, párrafo 1, de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, como las cuotas, en virtud de las cuales los partidos políticos deben incluir un determinado porcentaje de mujeres en sus listas de candidatos. En la legislación de Albania se establece que las instituciones del Estado y los órganos políticos, lo que comprende los cargos decisorios de la administración pública, la judicatura, la policía, las misiones de mantenimiento de la paz y los altos cargos de los procesos políticos y electorales, deben contar con un mínimo de 30% de personas del sexo insuficientemente representado. El Código Electoral de Panamá exige a los partidos políticos que las listas de candidatos para las elecciones primarias e internas incluyan como mínimo un 50% de mujeres. En las contribuciones recibidas también se señaló la importancia de incluir las cuestiones relacionadas con la mujer en las campañas y plataformas electorales y de nombrar mujeres en los cargos superiores de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

53. Varios Estados indicaron que habían codificado la paridad de los géneros en las listas electorales, en particular mediante la inclusión del requisito de alternar candidatos y candidatas en las listas de los partidos⁶². Algunos Estados, como Túnez, imponen sanciones a los partidos que no aplican las disposiciones legales destinadas a garantizar la igualdad de género, como la eliminación de la votación de la lista electoral del partido de que se trate.

54. La financiación pública también puede ser un incentivo para promover la igualdad de género, por ejemplo, en los casos en que la asignación de fondos públicos a los partidos políticos está sujeta al cumplimiento de los requisitos de participación de la mujer. En Georgia, los partidos políticos que tienen como mínimo un 30% de mujeres en sus listas de candidatos reciben un 30% más de asistencia financiera que los otros partidos. El Parlamento de Moldova aprobó en primera lectura un proyecto de ley de financiación de los partidos políticos y las campañas electorales, según el cual la financiación dependerá del número de mujeres que obtengan mandatos electivos. En Irlanda, los partidos políticos que no cuentan con un mínimo de 30% de mujeres en sus listas de candidatos a las elecciones generales pueden perder la mitad de su financiación pública. En Honduras, el 10% de los fondos públicos asignados a cada partido político se debe utilizar exclusivamente para las actividades de capacitación y adelanto de la mujer en la política.

Pueblos indígenas

55. El derecho de los pueblos indígenas a participar en la dirección de los asuntos públicos debe garantizarse de buena fe y por conducto de los representantes que han elegido de conformidad con sus propios procedimientos⁶³. Noruega llegó a un acuerdo sobre los procedimientos de consulta entre el Gobierno central y el Sámediggi (Parlamento sami). Las autoridades del Estado deben, tan pronto como sea posible, informar al Sámediggi sobre las iniciativas que puedan afectar directamente a los

⁶¹ Véase la contribución de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, pág. 2.

⁶² A/68/184, párr. 37.

⁶³ Véanse la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, arts. 5, 18 y 19; y el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la OIT (núm. 169).

samis, por ejemplo las relacionadas con cuestiones tales como el idioma, la religión, la preservación del patrimonio cultural, la educación, la propiedad y el uso de la tierra, las pesquerías, las actividades de prospección y extracción de minerales, la diversidad biológica y la conservación de la naturaleza. La Argentina creó el Consejo de Participación Indígena para garantizar la participación de los pueblos indígenas en todos los asuntos que afecten sus derechos⁶⁴.

56. Al aplicar el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169), en sus fallos, varios tribunales nacionales y regionales concluyeron que la falta de participación de los grupos indígenas en los procesos de consulta o adopción de decisiones vulneraba sus derechos y, en consecuencia, se habían ordenado por vía judicial un amplio conjunto de medidas, desde la invalidación de proyectos gubernamentales aprobados, especialmente en los sectores de la minería, la silvicultura y la energía, hasta reparaciones para las personas afectadas⁶⁵. En marzo de 2010, la Corte Constitucional del Ecuador declaró que la explotación minera en los territorios de las comunidades, los pueblos y las nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios siempre debían ser objeto de consultas previas con las comunidades pertinentes, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución. En septiembre de 2014, un juez federal de los Estados Unidos de América ordenó al estado de Alaska que tradujera la información sobre los sistemas de votación anticipada y las iniciativas relativas a la votación de noviembre de 2014 a los dialectos yupik para los votantes indígenas de Alaska que tenían un conocimiento limitado del inglés⁶⁶.

Minorías

57. Los Estados garantizan la participación de las minorías por diversos medios. Además de los sistemas electorales basados en la representación proporcional, favorecen la participación política de las minorías medidas tales como reservar escaños a las minorías en los órganos electivos y delimitar favorablemente los distritos electorales⁶⁷. Kazajstán informó que facilitaba el acceso al material electoral por las minorías lingüísticas traduciéndolo a los idiomas minoritarios.

58. Algunos Estados informaron que se aplicaban umbrales más bajos a las minorías para facilitar su incorporación a los órganos electivos. En Eslovenia, la ley electoral prevé un proceso independiente para la elección de un representante romaní en los municipios con importante población romaní si, en las elecciones generales locales, ningún representante romaní logra conseguir suficientes votos para ser elegido. Entre otras medidas cabe citar la transferencia de determinadas competencias a las minorías por medio de un acuerdo federal o de autonomía y la creación de un consejo informal de representantes de las minorías o un organismo legal, al que el Ejecutivo consulta sobre los asuntos de interés para la minoría en cuestión⁶⁸.

59. Una vez que los representantes de las minorías han obtenido un escaño en el Parlamento, su posición puede reforzarse con ciertas medidas. En particular, se les pueden conceder derechos especiales en materia de procedimiento en lo que respecta a las cuestiones de las minorías, desde el derecho a presentar nuevos proyectos de ley

⁶⁴ Para consultar otras mejores prácticas con respecto al derecho de los pueblos indígenas a participar en la dirección de los asuntos públicos, véase A/HRC/18/42.

⁶⁵ Véase OIT, *Aplicación del Convenio núm. 169 de la OIT por Tribunales Nacionales e Internacionales en América Latina – Una Recopilación de Casos* (2009).

⁶⁶ Associated Press, “Judge rules in Alaska native voting rights case”, en *The New York Times*, 22 de septiembre de 2014.

⁶⁷ Consejo de Europa, *The Participation of Minorities in Decision-Making Processes*, estudio de expertos, noviembre de 2000 (DH-MIN (2000) 1), pág. 6.

⁶⁸ A/65/287, párr. 41.

hasta el de vetar los proyectos de ley sobre cuestiones que los afecten⁶⁹. En Bélgica, la Cámara de Representantes y el Senado se dividen en grupos lingüísticos para determinadas cuestiones, que luego tienen que decidirse por una mayoría de cada grupo y una mayoría general de dos tercios de los votos⁷⁰.

Personas con discapacidad

60. Algunos Estados, como el Ecuador, comunicaron que habían llevado a cabo campañas de información e iniciativas de concienciación para promover la participación de las personas con discapacidad en la vida política y pública. Muchos Estados también han adoptado una amplia gama de medidas legislativas, reglamentarias y prácticas para eliminar las barreras físicas existentes y mejorar la accesibilidad de los locales de votación. Belarús indicó que se suministraba a las personas ciegas material informativo en braille sobre los candidatos, que las papeletas se podían leer en braille y que se ponían lupas a disposición de los votantes con deficiencia visual. Esas medidas permitían votar de modo independiente a los votantes con deficiencia visual. Los Estados también informaron sobre las medidas que habían adoptado para permitir que las personas con discapacidad pudieran estar acompañadas por una persona de su elección al emitir su voto. Algunos Estados informaron que organizaban actividades de capacitación periódicas para todos los agentes encargados de las elecciones sobre la forma de interactuar con las personas con diferentes deficiencias y de ayudarlas a ejercer el derecho de voto.

61. Una de las mejores formas de garantizar que las medidas adoptadas son adecuadas es incluir en su elaboración a personas con discapacidad. Noruega indicó que las organizaciones que representaban a las personas con discapacidad participaban en las pruebas del material electoral y que en las elecciones generales de 2009 no se habían registrado diferencias importantes entre la participación de las personas con discapacidad y el resto de la población.

62. Eliminar todas las barreras que entorpecen la participación política de las personas con discapacidad psicosocial o intelectual es otro paso crucial para hacer plenamente efectivo el derecho de participación política y pública⁷¹. Austria eliminó todas las restricciones al derecho de las personas con discapacidad a votar y a ser elegidas; las personas con discapacidad psicosocial e intelectual pueden ejercer sus derechos políticos en igualdad de condiciones con los demás⁷².

Otros grupos vulnerables

63. Cada vez más Estados permiten que los extranjeros que se encuentran en su territorio participen de alguna forma en las elecciones locales⁷³. Noruega informó que concedía subvenciones a las organizaciones de inmigrantes para contribuir a la participación, el diálogo y la interacción. Varios países han elaborado sistemas de consulta con las comunidades de migrantes a nivel nacional y local. En Italia, varios municipios han establecido consejos consultivos para extranjeros, que representan a un país o una zona geográfica⁷⁴. Portugal nombró un alto comisionado para los

⁶⁹ Consejo de Europa, *The Participation of Minorities*, pág. 11 (véase la nota de pie de página 67).

⁷⁰ *Ibid.*, pág. 11.

⁷¹ A/HRC/19/36, párrs. 39 y 69.

⁷² Para consultar otros ejemplos de mejores prácticas con respecto al derecho de las personas con discapacidad a participar en la dirección de los asuntos públicos, véase A/HRC/19/36.

⁷³ En Azerbaiyán, Belarús, Bélgica, Bolivia (Estado Plurinacional de), Dinamarca, Eslovaquia, Finlandia, Grecia, Irlanda, Islandia, Noruega, los Países Bajos, la República de Corea, Suecia y algunos cantones suizos, los residentes extranjeros tienen derecho a votar y a ser elegidos a nivel local.

⁷⁴ Consejo de Europa, *Political and social participation of immigrants through consultative bodies*, 1999 (CDMG (99) 21), pág. 46.

inmigrantes y las minorías étnicas, cuya función es celebrar consultas con las organizaciones de inmigrantes sobre los proyectos de ley propuestos y la aplicación de las leyes que los afectan directamente⁷⁵.

64. El Comité de los Derechos del Niño instó a los gobiernos a intensificar los esfuerzos para lograr que las opiniones de los niños se escucharan y tuvieran en cuenta⁷⁶. Una iniciativa positiva en ese sentido es el proyecto “Niños en Acción” que se puso en marcha en Sudáfrica para que los niños participaran en las sesiones parlamentarias y los debates públicos⁷⁷. De conformidad con su Constitución, que establece el derecho de los niños y adolescentes a la participación social y a ser consultados en las cuestiones que los afectan, el Ecuador creó en 2007 el Consejo Consultivo Nacional de Niñas, Niños y Adolescentes. En lo que respecta a los votantes jóvenes, en 2012 la Argentina redujo la edad mínima para poder votar de 18 a 16 años, permitiendo así la inclusión de cerca de un millón y medio de jóvenes en el padrón electoral. Austria, Cuba, el Ecuador y Nicaragua también permiten votar a partir de los 16 años de edad. Egipto adoptó por ley una cuota que prevé que la cuarta parte de los escaños de los consejos locales han de ser ocupados por jóvenes menores de 35 años.

65. Para eliminar los obstáculos a la protección efectiva del derecho de las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales a participar en los asuntos políticos y públicos, es esencial que los Estados combatan la violencia, deroguen las leyes discriminatorias y procuren que la legislación de lucha contra la discriminación incluya la orientación sexual y la identidad de género entre los motivos prohibidos de discriminación, y también proteja a las personas intersexuales contra la discriminación⁷⁸. Recientemente, Fiji añadió a su Constitución una disposición por la que se prohíbe la discriminación por motivos de orientación sexual, identidad de género y expresión del género. Varios Estados han reforzado también sus leyes de lucha contra la discriminación, como Australia, Chile, Cuba, Georgia, Malta, Moldova y Montenegro. Además, el Brasil, el Canadá, Francia, Noruega, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Sudáfrica, y el Uruguay combaten la violencia y la estigmatización mediante leyes que reprimen los delitos motivados por prejuicios, planes de acción nacionales y campañas de educación pública destinadas a contrarrestar la violencia homofóbica y transfóbica y la discriminación⁷⁹.

V. Conclusiones y recomendaciones

66. A pesar de su importancia fundamental como derecho humano en sí mismo y como medio que posibilita el disfrute de otros derechos humanos, el ejercicio efectivo del derecho a participar en los asuntos políticos y públicos sigue enfrentando obstáculos. Las restricciones indebidas y discriminatorias por motivos de raza, color de piel, sexo, discapacidad, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición, limitan de manera ilegítima el ejercicio de ese derecho.

67. La escasa voluntad política para permitir la plena participación de la población y la insuficiencia de las medidas legislativas o prácticas para desalentar la participación y restringir el espacio democrático constituyen los principales

⁷⁵ *Ibid.*, pág. 56.

⁷⁶ ACNUDH, “UN experts urge real dialogue with children about their rights”, comunicado de prensa, 23 de septiembre de 2014, disponible en: www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15084&LangID=E.

⁷⁷ John Wall y Anandini Dar, “Children’s political representation: the right to make a difference”, en *International Journal of Children’s Rights*, vol. 19, núm. 4 (2011), pág. 377.

⁷⁸ A/HRC/29/23, párrs. 19, 78 y 79.

⁷⁹ Véase también A/HRC/29/23, párrs. 71 a 75.

obstáculos a la plena efectividad del derecho a participar en los asuntos políticos y públicos. Las desigualdades estructurales existentes, como la pobreza, y la disminución de las formas tradicionales de participación política también dificultan la participación política y pública.

68. La discriminación, y en particular las formas de discriminación múltiples e interseccionales, y las dificultades específicas de cada grupo impiden la plena participación de la mujer y los grupos marginados, como los pueblos indígenas, los miembros de minorías, las personas con discapacidad y las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales. Esas formas de discriminación van desde los estereotipos de género, el no reconocimiento de los pueblos indígenas y la falta de representación de los miembros de las minorías en las instituciones del Estado hasta las barreras físicas que impiden el acceso de las personas con discapacidad a los locales electorales.

69. El disfrute pleno del derecho a participar en los asuntos políticos y públicos requiere el ejercicio de una serie de derechos protegidos internacionalmente, como la libertad de opinión y de expresión (incluido el acceso a la información) o la libertad de asociación y de reunión pacífica. Esos derechos deben garantizarse a todos, incluso a los extranjeros, los migrantes, los refugiados, los solicitantes de asilo y los apátridas.

70. Los Estados han adoptado varias medidas para hacer frente a los obstáculos mencionados anteriormente y aumentar la participación en los asuntos políticos y públicos. En relación con el derecho a votar y a ser elegido, varios Estados han adoptado modalidades de votación alternativas, como la votación electrónica, los centros de votación itinerantes, la votación por correo postal o la votación anticipada para aumentar la participación en las elecciones. Un número creciente de Estados ha hecho extensivos a los extranjeros derechos de voto limitados y algunos permiten a los extranjeros presentarse como candidatos en las elecciones locales y ser miembros de las juntas de los órganos autónomos. La aplicación de cuotas puede permitir un mayor acceso de las mujeres, las personas lesbianas, gais, bisexuales y transgénero y los miembros de las minorías a los cargos electivos. Las cuotas resultan más eficaces cuando se las vigila y acompaña de sanciones para castigar su incumplimiento.

71. La mejor manera de garantizar la participación plena y efectiva en los asuntos políticos y públicos es reconocer ese derecho en la legislación nacional, junto con el derecho a la igualdad y a la no discriminación, y establecer limitaciones excepcionales a ese derecho sobre la base de criterios razonables y objetivos. El derecho a participar en los asuntos políticos y públicos debe estar consagrado en la legislación y su denegación debe poder recurrirse judicialmente. Se debe poder disponer de recursos apropiados si se ha violado ese derecho.

72. La adopción de un marco jurídico que incluya el derecho explícito de las personas y los grupos a participar en la elaboración, aplicación y evaluación de las políticas, los programas y las estrategias que afectan a sus derechos, a nivel local, nacional e internacional, es la forma más propicia de lograr la plena efectividad del derecho a participar en los asuntos políticos y públicos.

73. El ejercicio del derecho a participar en los asuntos políticos y públicos también depende de la transparencia y el acceso a una información completa, actualizada y comprensible. Esa información debe estar disponible de forma gratuita y con suficiente antelación. La participación en los asuntos políticos y públicos aumenta cuando las decisiones importantes, como las relacionadas con el presupuesto y la asignación de recursos, se pueden debatir. Los mecanismos de participación deben basarse en el empoderamiento y el fomento de la capacidad.

74. El acceso a la función pública en condiciones de igualdad, como elemento integrante del derecho a la participación política y pública, puede promoverse a través de programas de diversidad, procesos de contratación independientes o medidas de acción afirmativa.

75. La vida pública también se ha visto enriquecida por nuevas formas de participación, como las iniciativas de los ciudadanos o el gobierno electrónico, y mediante el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

76. En lo que respecta a la participación de la mujer en los asuntos políticos y públicos, los Estados informaron que alentaban a los partidos políticos a adoptar medidas eficaces para que las mujeres ocuparan los primeros puestos en las listas de candidatos y así tener más posibilidades de ser elegidas y estar plenamente representadas en la cúpula de la estructura de los partidos. Asimismo, es importante incluir las cuestiones relacionadas con la mujer en las campañas y plataformas electorales y nombrar mujeres en los altos cargos decisorios de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Varios Estados mencionaron el requisito de la alternancia en las listas electorales para que se alternen los candidatos y las candidatas, así como la condición de que los partidos políticos cumplan el requisito de aumentar la representación de la mujer para poder recibir fondos públicos.

77. Con respecto a los pueblos indígenas, entre las medidas para aumentar su participación cabe citar la difusión de la información en los idiomas indígenas y la celebración de consultas con las organizaciones indígenas. En caso de que no se celebren esas consultas, se han ordenado por vía judicial diversas medidas, desde la invalidación de la aprobación de proyectos gubernamentales, especialmente en los sectores de la minería, la silvicultura y la energía, hasta reparaciones otorgadas a los afectados.

78. Los Estados también se refirieron a una serie de mejores prácticas relacionadas con la participación en los asuntos políticos y públicos de los miembros de las minorías. Algunos Estados informaron haber bajado los umbrales de acceso de las minorías para que pudieran incorporarse a los órganos electivos; otros mencionaron el sistema de escaños reservados a las minorías en los órganos electivos, la delimitación favorable de los distritos electorales y la creación de un consejo de representantes de las minorías. También se puede conceder a las minorías presentes en el Parlamento derechos especiales en materia de procedimiento, como el derecho a presentar o vetar proyectos de ley relativos a las cuestiones que las afectan directamente.

79. Entre los ejemplos de medidas adoptadas por los Estados para hacer efectivo el derecho de las personas con discapacidad a participar en los asuntos políticos y públicos cabe citar las campañas de información; la eliminación de las barreras físicas existentes; la disponibilidad de información y papeletas en formatos accesibles, incluso mediante el uso de las nuevas tecnologías; y la participación de las personas con discapacidad en la elaboración y experimentación del material electoral. También son cruciales las sesiones de capacitación para los agentes electorales y la eliminación de las restricciones a la participación política de las personas con discapacidad psicosocial o intelectual.