



Asamblea General

Distr. general
22 de julio de 2022
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

51^{er} período de sesiones

12 de septiembre a 7 de octubre de 2022

Temas 2 y 3 de la agenda

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

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

La administración local y los derechos humanos

Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*

Resumen

En el presente informe, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos se centra en el papel de la administración local y en las oportunidades y dificultades que esta encuentra para promover y proteger los derechos humanos, en particular en lo que respecta al derecho a la igualdad y la no discriminación y la protección de las personas en situación de vulnerabilidad y marginación. En el informe se ponen de relieve las prácticas prometedoras de las administraciones locales y las dificultades que estas enfrentan para promover y proteger los derechos humanos y velar por que nadie se quede atrás, y se formulan recomendaciones destinadas a las autoridades centrales y locales a este respecto. También se determinan los posibles elementos de unos principios que podrían guiar a las administraciones locales y nacionales en la protección y promoción de los derechos humanos.

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



I. Introducción

1. En su resolución 45/7, el Consejo de Derechos Humanos solicitó a la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que elaborara un informe sobre el papel de la administración local y las dificultades a que se enfrentaba en la promoción y protección de los derechos humanos, en particular en lo tocante al derecho a la igualdad y la no discriminación y la protección de las personas en situación de vulnerabilidad y marginación, con miras a determinar los posibles elementos de unos principios que sirvieran para guiar a las administraciones locales y nacionales al respecto. El presente informe se presenta al Consejo atendiendo a esa petición.

2. Para la preparación de este informe, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) solicitó contribuciones a los Estados y a las organizaciones intergubernamentales pertinentes, los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas, los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos, el Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos, los órganos creados en virtud de tratados, las instituciones nacionales de derechos humanos, la sociedad civil, incluidas las organizaciones no gubernamentales, y las administraciones locales. El ACNUDH recibió 45 contribuciones¹. Además, realizó investigaciones sobre la jurisprudencia y las recomendaciones pertinentes de los órganos de tratados, así como sobre las recomendaciones derivadas del examen periódico universal y presentadas por los titulares de mandatos de procedimientos especiales.

3. Según el Comité Asesor, se entiende que la administración local comprende el nivel más bajo de la administración pública de un determinado Estado. En los Estados unitarios, suele situarse en el segundo o tercer nivel de gobierno, mientras que en los Estados federales constituye el tercer o acaso el cuarto nivel².

II. Medidas de la administración local para promover y proteger los derechos humanos y no dejar a nadie atrás

A. Leyes, políticas, programas y prácticas prometedoras

4. Para que las administraciones locales puedan desempeñar, dentro del ámbito de sus competencias, un papel significativo en la promoción y protección de los derechos humanos, incluidos el derecho a la igualdad y la no discriminación y los derechos de las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad y marginación, es necesario que las autoridades nacionales y locales asuman un compromiso político y tomen medidas estratégicas a fin de establecer sistemas de gobernanza local basados en los derechos humanos. Con ese fin, administraciones nacionales y locales de todo el mundo han aprobado leyes, políticas, programas y otras prácticas prometedoras. En esta sección del informe se exponen los tipos de intervenciones adoptadas en todo el mundo para que las administraciones locales puedan contribuir eficazmente a la promoción y protección de los derechos humanos. A partir de las contribuciones recibidas, el informe se centra en algunas intervenciones generales destinadas a proteger y promover los derechos humanos y hace hincapié en aquellas que están dirigidas a promover el derecho a la igualdad y la no discriminación y los derechos de las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad y marginación.

Marcos jurídicos nacionales

5. La protección del derecho a la igualdad y la no discriminación y, de manera más amplia, la protección de los derechos de las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad y marginación, suele estar amparada en las constituciones o los marcos legislativos, que imponen obligaciones en todos los niveles de gobierno, incluidas las administraciones locales. Se calcula que el 98 % de las constituciones de todo el mundo

¹ Véase www.ohchr.org/en/calls-for-input/2022/call-input-report-local-government-and-human-rights.

² A/HRC/30/49, párr. 8.

contienen disposiciones generales sobre la igualdad y la no discriminación³. En las contribuciones recibidas por el ACNUDH se mencionan varios ejemplos que se pueden aplicar a la administración local. Las Constituciones de Burundi, Honduras y la India, por ejemplo, establecen el derecho a la igualdad y la no discriminación, mientras que, en Nigeria, algunas leyes federales como la Ley de Derechos del Niño de 2003, protegen este derecho. Los marcos constitucionales y jurídicos son esenciales para proteger el derecho a la igualdad y la no discriminación y sirven de base, en todos los niveles, para las políticas que respetan las normas internacionales de derechos humanos. También sirven de fundamento de las políticas que respetan el compromiso político de no dejar a nadie atrás que asumieron los Estados Miembros al aprobar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Leyes y políticas locales

6. Las administraciones locales también han adoptado diversas disposiciones jurídicas que resultan esenciales para promover y proteger los derechos humanos, establecen las responsabilidades de las autoridades locales en cuanto que garantes de derechos y presentan a los particulares como titulares de derechos⁴. Estas disposiciones empoderan a las personas, dándoles a conocer sus derechos y proporcionándoles los medios para exigir a las autoridades locales que rindan cuentas en caso de que no protejan dichos derechos.

7. En Austria, la ciudad de Graz aprobó una Declaración de Derechos Humanos en 2001. En la República de Corea, la ciudad de Gwangju aprobó su Carta de Derechos Humanos en 2012.

8. En el Canadá, la ciudad de Montreal ha presentado oficialmente 12 compromisos para la eliminación del racismo sistémico. En Costa Rica, la municipalidad de La Unión adoptó una política cantonal sobre la niñez y adolescencia y otra sobre la igualdad entre hombres y mujeres. En los Países Bajos, la ciudad de Utrecht se declaró “ciudad de objetivos mundiales” y ha incorporado diversas políticas sociales en su enfoque de derechos humanos⁵. En Filipinas, la ciudad de Makati aprobó un código revisado sobre el género y el desarrollo, así como un código de la infancia.

9. Las administraciones locales también están tomando medidas para integrar los derechos humanos en todos los ámbitos de su competencia, evaluando el impacto de la legislación en los derechos humanos⁶. En Austria, la ciudad de Viena ha encomendado a su Oficina de Derechos Humanos la tarea de evaluar la compatibilidad de las leyes con las normas de derechos humanos. En la República de Corea, la ciudad de Gwangju ha establecido un sistema para evaluar el impacto de las leyes en los derechos humanos antes de su aprobación o revisión. En España, el municipio de Barcelona ha revisado los reglamentos municipales a la luz de las normas de derechos humanos.

Planes de acción

10. Las administraciones locales deberían adoptar planes de acción para cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos, determinando las necesidades, fijando metas alcanzables, formulando medidas concretas y realistas y actividades para su puesta en práctica y promoviendo los vínculos con otros programas nacionales o locales⁷.

11. Las administraciones locales han estado adoptando planes de acción para impulsar las acciones encaminadas a proteger los derechos humanos y a no dejar a nadie atrás. En Austria, la ciudad de Graz elabora un plan de acción contra el racismo cada tres años. En Francia, la ciudad de París ha adoptado un plan de igualdad para coordinar las acciones encaminadas a

³ Véase <https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2017/Why-and-How-Constitutions-Matter-en.pdf>.

⁴ Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, “Human rights cities in the EU. A framework for reinforcing rights locally” (2021), pág. 15.

⁵ *Ibid.*, pág. 18.

⁶ *Ibid.*, pág. 25.

⁷ Véase ACNUDH, *Handbook on National Human Rights Plans of Action* (2002), pág. 1. Véase también Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, “Human rights cities in the EU. A framework for reinforcing rights locally”, pág. 25.

promover la igualdad de género, los derechos de las personas con discapacidad y la lucha contra la discriminación, mientras que, en la República de Corea, la ciudad de Gwangju formula periódicamente planes de acción anuales y plurianuales.

12. En el Brasil, la ciudad de Nova Iguaçu (Río de Janeiro), publicó un plan de derechos humanos que incluía medidas sobre la recopilación de datos⁸. La Ciudad de México aprobó un plan para prevenir y eliminar la discriminación. En Eslovaquia, las regiones de Bratislava y Nitra han aprobado planes de acción para combatir la violencia contra las mujeres⁹. En España, la municipalidad de Barcelona ha aprobado un plan contra la islamofobia y un programa llamado “Barcelona: ciudad de derechos”, que incluye un enfoque basado en los derechos humanos y persigue luchar contra el discurso de odio y la discriminación, hacer un uso del espacio público conforme a los derechos humanos y promover los derechos de los migrantes. También en España, la ciudad de Navarra ha aprobado un plan estratégico de convivencia, basado en el principio de igualdad.

Formulación, seguimiento y evaluación de políticas a partir de datos empíricos

13. Las estrategias y los planes de acción elaborados por las administraciones locales deben sustentarse en un análisis minucioso de la situación actual e incluir objetivos claros e indicadores del desempeño con miras a su seguimiento y evaluación¹⁰. Para ser eficaces y sostenibles, las políticas destinadas a proteger los derechos humanos y no dejar a nadie atrás deben tener una base empírica¹¹. En este contexto, los indicadores son instrumentos indispensables para la formulación y evaluación de las políticas¹². Asimismo, el procesamiento de datos debería incluir un enfoque de datos basado en los derechos humanos¹³.

14. Elaborar indicadores para medir la observancia de los compromisos de las administraciones locales puede contribuir a la formulación de políticas fuertes, a la evaluación del impacto en los derechos humanos y a la transparencia¹⁴. Las administraciones locales han estado elaborando indicadores para evaluar la aplicación de los derechos humanos.

15. En la República de Corea, la ciudad de Gwangju ha elaborado indicadores para valorar la situación de los derechos humanos en la ciudad y desarrollar políticas eficaces, en consulta con la sociedad civil y la Comisión Nacional de Derechos Humanos del país. En Türkiye, siete ciudades han adoptado los mismos indicadores de derechos humanos¹⁵. En el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, la ciudad de York publica cada año un informe con indicadores seleccionados a través de un proceso participativo para evaluar los progresos realizados por la ciudad en materia de derechos humanos¹⁶.

16. Varias administraciones locales han creado mecanismos para el seguimiento y la evaluación de las estrategias y los planes de acción en materia de derechos humanos. En Francia, cada año se presenta una evaluación del plan de igualdad al Consejo Municipal de París. En España, la ciudad de Valencia está creando un observatorio para la no discriminación y la prevención de los delitos de odio, que se encargará de evaluar la aplicación del Plan de Convivencia Municipal. En Türkiye, la Fundación Turca de Estudios Económicos y Sociales ha desarrollado una herramienta digital para el seguimiento y la evaluación de los planes estratégicos de las municipalidades.

17. Las administraciones locales también han llevado a cabo evaluaciones desde el punto de vista de los derechos humanos para medir los avances en áreas específicas. En Austria, la ciudad de Viena publica cada tres años un informe de seguimiento de la integración y la

⁸ Véase [A/HRC/51/53](#).

⁹ Contribución del Centro Nacional Eslovaco de Derechos Humanos.

¹⁰ ACNUDH, *Handbook on National Human Rights Plans of Action*, pág. 19.

¹¹ Contribución de la Fundación Turca de Estudios Económicos y Sociales.

¹² Véase ACNUDH, *Indicadores de Derechos Humanos: Guía para la medición y la aplicación* (2012).

¹³ Véase https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/HRIndicators/GuidanceNoteonApproachtoData_SP.pdf.

¹⁴ Véase ACNUDH, *Indicadores de Derechos Humanos*, pág. 32.

¹⁵ Contribución del Instituto Raoul Wallenberg.

¹⁶ Contribución de la red York Human Rights City.

diversidad en el que se abordan los avances en la protección de los derechos de los inmigrantes y las medidas para velar por que los debates públicos se basen en datos empíricos. En los Estados Unidos de América, la Comisión de Igualdad de Género de la ciudad de Pittsburgh ha elaborado un estudio que pone de relieve la intersección entre las disparidades raciales y la desigualdad y la exclusión basadas en el género¹⁷.

Instituciones y mecanismos locales

18. Para cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos, las administraciones locales necesitan capacidad institucional, que a veces puede encontrarse en las estructuras e instituciones existentes. Sin embargo, en muchas ocasiones es necesario establecer instituciones locales que se ocupen de los derechos humanos o reforzar las ya existentes.

19. Varias administraciones locales han establecido mecanismos o entidades que se encargan de promover y proteger los derechos humanos. En Indonesia, la ciudad de Wonosobo ha creado una Comisión de Derechos Humanos integrada por miembros de la administración pública, líderes religiosos y representantes de grupos vulnerables o marginados¹⁸.

20. En Austria, la ciudad de Graz ha establecido la Junta Consultiva para los Derechos Humanos, integrada por miembros de la administración municipal y representantes del poder judicial, las fuerzas del orden y la sociedad civil. En Francia, el departamento de Seine-Saint-Denis estableció, en 2018, una unidad que presta apoyo a los menores migrantes no acompañados, así como un observatorio sobre la violencia contra la mujer que presta servicios a las mujeres víctimas de la violencia. En Túnez, la municipalidad de Susa ha creado una institución especializada en la igualdad de género¹⁹. En Türkiye, numerosas municipalidades han creado unidades dedicadas a la igualdad social²⁰. En los Estados Unidos de América, el ayuntamiento de Asheville (Carolina del Norte) estableció una Comisión de Reparaciones a la Comunidad para reparar los daños causados por el racismo sistémico²¹.

Programas

21. Se han establecido programas específicos para proteger el derecho a la igualdad y la no discriminación y los derechos de las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad y marginación a nivel local. En la Argentina, la ciudad de Buenos Aires ha desarrollado un programa llamado “BA Migrante” para apoyar la inclusión de los migrantes. En México, la municipalidad de Queretaro, junto con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), ha puesto en marcha un programa titulado “De la mano por tu seguridad” para hacer frente a la vulnerabilidad de las personas mayores²². En Cuba, las autoridades locales han restaurado la infraestructura pública para mejorar la calidad de vida en los barrios vulnerables²³.

22. En Noruega, la ciudad de Bergen ha elaborado planes temáticos destinados a combatir la trata de personas y a garantizar que los procesos de adquisición tengan en cuenta las prácticas en materia de derechos humanos. En Suecia, la región de Västra Götaland ha puesto en marcha un proyecto piloto para incluir un enfoque basado en los derechos humanos en la gestión de los hospitales psiquiátricos.

23. En Mozambique, la ciudad de Quelimane ha unido las medidas ambientales a la lucha contra la desigualdad económica a través de un programa para la restauración de los manglares. En la República de Corea, la ciudad de Gwangju ha puesto en marcha programas para facilitar la accesibilidad de los medios de comunicación y la accesibilidad web para las

¹⁷ Contribución de la Alianza Nacional de Ciudades por los Derechos Humanos de los Estados Unidos.

¹⁸ Contribución del Instituto Raoul Wallenberg.

¹⁹ Contribución de la Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos.

²⁰ Contribución de Yereliz.

²¹ A/HRC/47/CRP.1, párr. 260. Véase también <https://www.ashevellenc.gov/news/category/reparations/>.

²² Contribución de UNODC.

²³ Contribución de Cuba.

personas con discapacidad. En los Estados Unidos de América, el Consejo Municipal de Evanston (Illinois) ha aprobado un programa de reparaciones financiado para reconocer y corregir las disparidades intergeneracionales de la esclavitud racial²⁴.

Enfoque presupuestario basado en los derechos humanos

24. El presupuesto de las administraciones locales es un documento de planificación y política económica importante que resulta esencial para evaluar los esfuerzos realizados por las administraciones para hacer efectivos los derechos humanos. En este contexto, es fundamental que las administraciones locales sepan concretamente cómo cumplir sus obligaciones de derechos humanos al recaudar ingresos, o al asignar, gastar y auditar el presupuesto. De forma similar, si las personas responsabilizan a las administraciones locales por el cumplimiento de sus derechos, deben conocer el proceso de asignación presupuestaria y participar en él. Esto es particularmente relevante en el caso de los grupos marginados y excluidos, ya que el presupuesto tiene un impacto desproporcionado en el logro de sus derechos²⁵.

25. En Francia, la ciudad de París publica cada año un análisis de las asignaciones presupuestarias de la ciudad destinadas a la igualdad de género y los derechos de las personas con discapacidad. En Filipinas, la ciudad de Baguio tiene en cuenta las prioridades en materia de igualdad de género al elaborar los presupuestos²⁶. En España, la ciudad de Barcelona ha elaborado una metodología para evaluar el impacto de género de los presupuestos y ha nombrado un coordinador de cuestiones de género en su departamento de finanzas²⁷. En Túnez, las municipalidades de Ariana y Menzel Bou Zelfa, con el apoyo del ACNUDH, están trabajando en la adopción de un enfoque de la planificación presupuestaria basado en los derechos humanos.

26. La elaboración de presupuestos participativos puede conllevar cambios profundos en los modelos de gobernanza local y en las relaciones de poder. Un ejemplo de ello es el programa piloto que se ejecutó en México, en el municipio de Escobedo, en colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), gracias al cual los ciudadanos pudieron involucrarse en la decisión de cómo distribuir más de 1 millón de dólares para mejorar su ciudad²⁸.

Fomento de la capacidad de los funcionarios públicos

27. Todas las iniciativas antes mencionadas dependen de la capacidad de los funcionarios públicos para aplicar las políticas locales de forma acorde con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Se deberían fomentar capacidades especializadas a través de programas específicos, que pueden incluir actividades de formación, sensibilización y aprendizaje, así como instrumentos de orientación²⁹. Los órganos de tratados han recomendado a los Estados que establezcan programas de fomento de la capacidad y capacitación para los funcionarios del Estado³⁰. En el contexto del examen periódico universal, también se ha recomendado a los Estados que promuevan la formación de los funcionarios públicos, en todos los niveles³¹.

²⁴ A/HRC/47/CRP.1, párr. 275.

²⁵ Véase ACNUDH, *Haciendo realidad los derechos humanos a través de los presupuestos gubernamentales* (2017).

²⁶ Contribución del Instituto Raoul Wallenberg.

²⁷ Véase https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/bitstream/11703/118798/1/Cuadernos%20metodo%20c3%b3gicos_3_Presupuesto%20y%20fiscalidad.pdf.

²⁸ ONU-Hábitat, "Explorando la función del presupuesto participativo en la Aceleración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): un enfoque multidimensional en General Escobedo, México", pág. 12.

²⁹ Véase la Declaración de las Naciones Unidas sobre Educación y Formación en materia de Derechos Humanos, arts. 2 y 7.

³⁰ CRC/C/ECU/CO/5-6, párr. 13; CMW/C/UGA/CO/1, párrs. 24 y 25; y CERD/C/AUS/CO/18-20, párr. 39.

³¹ Véase, por ejemplo, A/HRC/36/6, párr. 144.66.

28. En el Canadá, la ciudad de Montreal ha reforzado la capacidad de los agentes de la autoridad para combatir la elaboración de perfiles raciales y sociales mediante oportunidades de formación sobre la diversidad cultural, la reducción de tensiones y la contención. En España, el personal de la administración pública de la ciudad de Valencia recibe formación continua, entre otras cosas sobre herramientas innovadoras contra la discriminación, sobre el multiculturalismo y sobre la lucha contra el discurso de odio. En Zimbabwe, el Departamento de Estudios de Gobernanza Local de la Midland State University ha introducido un nuevo curso sobre derechos humanos y gobernanza local en su programa, con el apoyo del Instituto Raoul Wallenberg de Derechos Humanos y Derecho Humanitario.

29. La organización Ciudades y Gobiernos Locales Unidos de África organiza formaciones destinadas a los funcionarios de la administración local sobre los enfoques para garantizar los derechos de las mujeres y promover los derechos humanos y la democracia a nivel local³². Asimismo, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos de Asia y el Pacífico, junto con la ciudad de Gwangju y el Instituto Raoul Wallenberg, organizan regularmente cursos regionales sobre derechos humanos para los funcionarios de la administración local³³. También hay redes de administraciones locales en todos los niveles que contribuyen al fomento de la capacidad, entre otros medios a través del aprendizaje entre pares en eventos como el Foro Mundial de las Ciudades por los Derechos Humanos, que se celebra anualmente, o el Seminario Nacional de Municipios sobre el tema “Derechos humanos, tarea de todos”, que organizó la municipalidad de Chiguayante, en Chile.

30. En el marco de su mandato de asistencia técnica y fomento de la capacidad, el ACNUDH ha apoyado el refuerzo de la capacidad de los funcionarios de las administraciones públicas en Madagascar, Túnez y Uganda, entre otros.

31. En Italia, en la región de Apulia, las dependencias de salud locales de las ciudades de Foggia y Bari y las asociaciones médicas locales han publicado directrices específicas destinadas al personal médico y administrativo a fin de garantizar la accesibilidad³⁴. En el Perú, el municipio de Lima ha elaborado un manual de procedimientos operativos para la identificación y remisión de casos de trata de personas destinado al personal de serenazgo.

Participación: participación política y participación directa en la adopción de decisiones

32. El derecho a participar en los asuntos públicos incluye el derecho a participar directamente en la dirección de los asuntos públicos, el derecho a votar y a ser elegido, y el derecho a acceder a las funciones públicas³⁵. Dentro de sus competencias, las administraciones locales deben velar por la participación auténtica e inclusiva de la sociedad civil en los procesos de adopción de decisiones a nivel local, garantizar que el derecho a votar y a ser elegido pueda ser disfrutado sin discriminación y asegurar la igualdad de acceso a las funciones públicas, de modo que las instituciones sean inclusivas y representativas de la diversidad de la población local. Esto es fundamental para asegurar que se tengan en cuenta las necesidades de quienes corren el riesgo de quedarse atrás. En este contexto, las administraciones locales han estado desarrollando numerosas prácticas innovadoras.

33. En Madagascar, el ACNUDH, junto con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y la Oficina del Coordinador Residente, ha apoyado el establecimiento de nueve observatorios regionales de derechos humanos que ofrecen una plataforma en la que los jóvenes pueden tratar cuestiones de derechos humanos con las autoridades locales. Portugal ha movilizado a las municipalidades para que integren en sus estructuras consultivas a las asociaciones locales que representan a grupos que son objeto de discriminación. En la República de Corea, la ciudad de Gwangju ha establecido un Comité

³² Véase <https://www.uclga.org/>.

³³ Véase <https://uclg-aspac.org/>.

³⁴ Oficina Regional de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Europa, “Promising local practices for the enjoyment of the right to health by migrants” (2019), pág. 17.

³⁵ Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 21, y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 25.

de Mejora de los Derechos Humanos, copresidido e integrado por representantes de organizaciones de la sociedad civil.

34. En el Canadá, la ciudad de Montreal se ha comprometido a nombrar a un asesor local en materia de desarrollo comunitario y a contar con los pueblos indígenas en el servicio de policía de la ciudad. En México, la Ciudad de México ha creado foros para intercambiar opiniones con la sociedad civil acerca de los derechos de las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales.

35. Los órganos de tratados han recomendado a los Estados que adopten medidas para aumentar la diversidad y la representación en los cargos electivos, también a nivel local³⁶. Por lo que respecta a la igualdad de género, el Secretario General ha afirmado que las mujeres están subrepresentadas en los cargos del poder ejecutivo local y ha recomendado que se fijen cuotas por ley a nivel local³⁷. En Mauricio y Sudáfrica, las leyes que regulan las elecciones locales establecen cuotas para garantizar la representación de las mujeres³⁸. En Austria, la ciudad de Graz ha establecido un sistema que permite a los extranjeros votar en un consejo de extranjeros que tiene voz en el consejo municipal. En el marco de las elecciones regionales, el Instituto de Derechos Humanos de Dinamarca publicó un informe que presentaba las experiencias de acoso y amenazas sufridas por los candidatos que se presentaban a las elecciones regionales de 2021.

36. La ciudad de Montreal se ha comprometido a garantizar la diversidad y la inclusión en su administración pública, entre otras cosas fijando metas para todos los servicios y distritos.

Actividades de sensibilización e información pública

37. Las administraciones locales tienen un papel que desempeñar en la promoción y la facilitación de servicios de educación y formación en materia de derechos humanos, concebidos e impartidos en un espíritu de participación, inclusión y responsabilidad³⁹. Las campañas de sensibilización e información pública sobre los derechos humanos son un medio eficaz para que las personas ejerzan sus derechos y respeten y defiendan los de los demás.

38. En la Argentina, la ciudad de Buenos Aires ha puesto en marcha la iniciativa “Casa Trans”, un espacio gestionado junto con la sociedad civil que tiene por objeto sensibilizar sobre los derechos de las personas transgénero. En Austria, la ciudad de Graz dispone de un equipo de formación en derechos humanos a través de una red de organizaciones de educación en derechos humanos. En el Brasil, la municipalidad de São Paulo contribuyó en 2014 al lanzamiento de la campaña “Libres e Iguales”.

39. En el Gabón, Libreville celebró un acto para poner de relieve el importante papel que desempeñaron las mujeres trabajadoras en los servicios de cuidado durante la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19). En Marruecos, la ciudad de Nador celebró la Exposición Intercultural África en el marco de la Semana de los Migrantes a fin de promover la inclusión de los migrantes y los refugiados⁴⁰. En España, la ciudad de Valencia ha desarrollado programas socioeducativos para alumnos de todos los niveles sobre la igualdad, la no discriminación y la prevención de los delitos de odio.

³⁶ CEDAW/C/AUT/CO/9, párr. 27; CEDAW/C/GUY/CO/9, párr. 32; CERD/C/AUS/CO/18-20, párr. 39; CERD/C/TKM/CO/8-11, párr. 25; CMW/C/MDG/CO/1, párr. 22; y CCPR/C/MUS/CO/5, párrs. 13 y 14.

³⁷ E/CN.6/2021/3, párrs. 18, 19 y 64. Véase también <https://localgov.unwomen.org/>.

³⁸ Contribución de la Asociación de Gobiernos Locales de Sudáfrica y contribución de Mauricio.

³⁹ Declaración de las Naciones Unidas sobre Educación y Formación en materia de Derechos Humanos, art. 7.

⁴⁰ Contribución de la Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos.

B. Dificultades que enfrentan las autoridades locales para no dejar a nadie atrás

40. Las contribuciones recibidas dan ejemplos de los esfuerzos realizados por las autoridades nacionales y locales para que las administraciones locales puedan desempeñar su cometido de proteger y promover los derechos humanos, en particular el derecho a la igualdad y la no discriminación y los derechos de las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad y marginación. Sin embargo, también ponen de manifiesto algunas de las dificultades en este contexto. Las administraciones locales deben cumplir sus responsabilidades de derechos humanos en el contexto de la pandemia de COVID-19, que ha agravado los efectos que siguen teniendo las medidas de austeridad adoptadas a raíz de la crisis financiera de 2008⁴¹. Estas medidas reducen drásticamente la capacidad de las autoridades, a todos los niveles, de proteger esos derechos. Eso es especialmente cierto en el caso de los grupos más vulnerables y marginados de la sociedad⁴². La pandemia de COVID-19 también ha puesto de relieve las desigualdades estructurales que ya enfrentaban muchas personas y que se ven agravadas por la interseccionalidad⁴³.

41. Algunas administraciones locales deben hacer frente a un aumento de las corrientes migratorias en el contexto del aumento del extremismo y de los movimientos populistas contrarios a los derechos, a lo cual se suman la discriminación, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia, el discurso de odio y los delitos de odio⁴⁴. Ello puede dar lugar a una aparente falta de popularidad de las políticas basadas en los derechos humanos. A fin de mitigar este fenómeno, es necesario que se adopten políticas sostenidas para garantizar los derechos humanos de todos los migrantes y combatir la discriminación por todos los motivos⁴⁵.

42. Entre los retos que encuentran las municipalidades en los países con gobiernos más autoritarios, en particular si a ello se suma una tendencia a centralizar la toma de decisiones, se ha destacado la falta de voluntad política de los gobiernos centrales para promover y proteger los derechos humanos⁴⁶. En algunos contextos, las administraciones locales carecen de la autonomía y los poderes suficientes, incluida autonomía financiera, para desarrollar y ejecutar los programas necesarios para proteger los derechos humanos y garantizar que nadie se quede atrás⁴⁷. La asignación clara de responsabilidades y la coordinación entre las autoridades nacionales y locales también son elementos esenciales para cumplir con las obligaciones en materia de derechos humanos. Sin embargo, las contribuciones subrayaron la falta de claridad en la atribución de competencias a las administraciones locales por parte de los gobiernos centrales. Por ejemplo, la reforma del sector sanitario que se está llevando a cabo en Finlandia puede conducir a una falta de claridad en cuanto a qué organismo asumirá la responsabilidad de garantizar el derecho a la salud a nivel local⁴⁸. Para prestar servicios eficazmente se necesitan marcos de coordinación claros entre la administración nacional y las administraciones locales, como demuestra el caso del observatorio sobre la violencia contra la mujer de Seine-Saint-Denis (véase el párr. 21), cuya capacidad para prestar apoyo a las víctimas depende de la coordinación efectiva con las instituciones nacionales, entre ellas el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Educación Nacional. A menudo, las

⁴¹ Contribuciones de la Comisión de Derechos Humanos de Escocia y del Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa. Véanse también Koldo Casla, "Making the right to housing real in Newcastle" (junio de 2021) y A/73/179.

⁴² Véase https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Development/RightsCrisis/E-2013-82_en.pdf.

⁴³ Contribución de la Comisión de Derechos Humanos de Escocia.

⁴⁴ Contribuciones del Congreso de Poderes Locales y Regionales, la ciudad de Viena, el Centro Nacional Eslovaco de Derechos Humanos y la ciudad de Gwangju.

⁴⁵ Véase también ACNUDH, "Seven key elements on building human rights-based narratives on migrants and migration" (2020).

⁴⁶ Contribución del Instituto Raoul Wallenberg.

⁴⁷ Contribuciones de Maat for Peace y de la Alianza Nacional de Ciudades por los Derechos Humanos de los Estados Unidos.

⁴⁸ Contribución de la Universidad Abo Akademi.

administraciones locales no tienen la oportunidad de participar en la formulación de las políticas nacionales que afectan a su labor⁴⁹.

43. Muchas contribuciones también destacaron la falta de capacidad financiera e institucional de las administraciones locales⁵⁰. Estas disponen de una financiación limitada para promover y proteger los derechos humanos. La financiación adicional recibida para hacer frente a la pandemia no ha servido de mucho para mitigar las dificultades a que hacen frente las autoridades locales por lo que respecta a sus finanzas⁵¹. Aunque algunas políticas nacionales imponen responsabilidades en materia de derechos humanos a las administraciones locales, no suelen ir acompañadas de financiación suficiente para su aplicación. A ello se suma el hecho de que algunas autoridades locales no pueden hacer una planificación a medio o largo plazo debido a que las asignaciones presupuestarias solo abarcan períodos de un año⁵². En algunos casos, las administraciones locales tratan de obtener financiación para proyectos recurriendo a fuentes externas por medio de fondos de cooperación para el desarrollo⁵³. En este contexto, la Experta Independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad ha afirmado que la descentralización fiscal permitiría a las administraciones locales aumentar la asignación de fondos para servicios sociales y comunitarios⁵⁴.

44. La falta de capacidad institucional de las administraciones locales, en particular la falta de capacidad de los funcionarios públicos en materia de derechos humanos, también plantea dificultades adicionales⁵⁵. El alto nivel de rotación de los funcionarios públicos puede empeorar la situación. Para corregirla, se necesitan más oportunidades para fomentar sistemáticamente la capacidad a través de programas de formación obligatoria y continua⁵⁶. Los miembros de los órganos legislativos locales también deberían tener acceso a estas oportunidades de formación⁵⁷. Otra de las principales preocupaciones señaladas es la falta de capacidad institucional para recopilar y analizar datos sobre la situación de los derechos humanos y las poblaciones que se han quedado atrás⁵⁸. También cabría reforzar la cooperación entre las administraciones locales y las instituciones nacionales de derechos humanos, habida cuenta del apoyo que estas últimas podrían prestar a las primeras, entre otras cosas a través de formaciones y recomendaciones para apoyar la formulación de políticas⁵⁹. Asimismo, las instituciones nacionales de derechos humanos podrían reforzar su colaboración con las oficinas nacionales de estadística a fin de reforzar un enfoque de los datos basado en los derechos humanos y de producir datos que pudieran ayudar a las administraciones locales en la formulación de políticas⁶⁰.

45. Muchos de los compromisos asumidos por las administraciones locales en materia de derechos humanos son de carácter declaratorio y no imponen obligaciones legales a las autoridades locales⁶¹. Eso puede obstaculizar su cumplimiento, ya que, aparte del proceso electoral, puede haber pocas vías para exigir a las autoridades locales que rindan cuentas de

⁴⁹ Contribución de la Comisión de Derechos Humanos de Escocia.

⁵⁰ Contribuciones de Yerezli, el Instituto Raoul Wallenberg, Maat for Peace, la Alianza Nacional de Ciudades por los Derechos Humanos de los Estados Unidos, la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Nigeria, la Institución Nacional de Derechos Humanos de Noruega y Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos.

⁵¹ Contribución de la Comisión de Derechos Humanos de Escocia.

⁵² *Ibid.*

⁵³ Contribución del Centro Nacional Eslovaco de Derechos Humanos.

⁵⁴ A/HRC/39/50/Add.2, párr. 110.

⁵⁵ Contribución de la Institución del Ombudsman de Derechos Humanos de Bosnia y Herzegovina.

⁵⁶ Contribución de Yerezli.

⁵⁷ Contribución del Instituto Raoul Wallenberg.

⁵⁸ Contribuciones de la Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, Yerezli, la Fundación Turca de Estudios Económicos y Sociales, Maat for Peace, el Instituto Raoul Wallenberg y el Ecuador.

⁵⁹ Contribuciones del Centro Nacional Eslovaco de Derechos Humanos, la Comisión de Derechos Humanos de Escocia, la Institución Nacional de Derechos Humanos de Noruega y el Defensor del Pueblo de Georgia.

⁶⁰ Véase https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/HRIndicators/GuidanceNoteonApproachtoData_SP.pdf.

⁶¹ Contribuciones de Yerezli, el Instituto Raoul Wallenberg y Maat for Peace.

los progresos alcanzados en cuestiones concretas de derechos. También puede dar lugar a que el cumplimiento dependa más de los compromisos políticos individuales que de los compromisos institucionales, lo cual afecta al impacto, la magnitud y la sostenibilidad de las políticas. La aprobación de ordenanzas y reglamentos jurídicamente vinculantes y el establecimiento de unidades especializadas para vigilar el cumplimiento y recibir denuncias pueden contribuir a remediar este problema⁶².

46. La necesidad de una mayor cooperación entre las administraciones locales y los mecanismos internacionales de derechos humanos sigue siendo primordial⁶³ y la Alta Comisionada examinó esta cuestión en un informe anterior⁶⁴. En este marco, el Secretario General describió su visión de un multilateralismo más inclusivo, que incluye también una mayor colaboración de las administraciones locales, entre otras cosas mediante el establecimiento de un Grupo Consultivo sobre Gobiernos Locales y Regionales⁶⁵. En este contexto, el ACNUDH y Ciudades y Gobiernos Locales Unidos tomaron medidas en 2021 para reforzar su cooperación, entre otras cosas con vistas a facilitar los intercambios y la cooperación entre las Naciones Unidas, el ACNUDH, los mecanismos de derechos humanos y las administraciones locales⁶⁶.

III. Elementos de unos principios que sirvan para guiar a las administraciones locales y nacionales en la promoción y protección de los derechos humanos a nivel local

47. En su resolución 45/7, el Consejo de Derechos Humanos solicitó a la Alta Comisionada que determinara los posibles elementos de unos principios que sirvieran para guiar a las administraciones locales y nacionales en la protección y promoción de los derechos humanos a nivel local. En la presente sección, la Alta Comisionada expone brevemente el marco normativo internacional que regula los deberes compartidos y complementarios de las autoridades nacionales y locales de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos, que sirve de base para entender qué principios deberían guiar a las administraciones locales y nacionales en este contexto y que determina además los elementos de esos posibles principios.

A. Deberes compartidos y complementarios de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos

48. Los Estados tienen la obligación de promover el respeto universal y efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos⁶⁷. Como ha señalado claramente el Comité de Derechos Humanos, “las normas relativas a los derechos básicos de la persona humana son obligaciones *erga omnes*”⁶⁸. Además de estar obligado por las normas consuetudinarias aplicables, al adherirse a un tratado internacional de derechos humanos, el Estado adquiere también la obligación de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos. Según el derecho internacional consuetudinario, se considera hecho del Estado el comportamiento de todo órgano del Estado⁶⁹, tanto si pertenece al gobierno central como a una división territorial del Estado⁷⁰. En este contexto, el comportamiento de instituciones que

⁶² Contribuciones del Instituto Raoul Wallenberg y la ciudad de Gwangju. Véase también [A/HRC/40/61/Add.1](#), párr. 97 m) v).

⁶³ Véase, por ejemplo, la contribución de la Alianza Nacional de Ciudades por los Derechos Humanos de los Estados Unidos.

⁶⁴ [A/HRC/42/22](#).

⁶⁵ *Nuestra Agenda Común*, párrs. 106 y 119.

⁶⁶ Véase <https://www.ohchr.org/en/about-us/what-we-do/partnership/local-governments>.

⁶⁷ Véase también el preámbulo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

⁶⁸ Observación general núm. 31 (2004), párr. 2.

⁶⁹ Véase *Difference Relating to Immunity from Legal Process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1999*, párr. 62.

⁷⁰ Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, art. 4, párr. 2.

ejercen prerrogativas del poder público se atribuye al Estado aun cuando el derecho interno considere que esas instituciones son autónomas e independientes del poder ejecutivo⁷¹.

49. Los órganos de tratados han recalcado que las autoridades públicas, a cualquier nivel que sea (nacional, regional o local), están en condiciones de asumir la responsabilidad del Estado⁷². También han señalado que la violación de los derechos contenidos en un tratado internacional de derechos humanos puede producirse por la acción directa, la inacción u omisión de los Estados partes o de sus instituciones u organismos en los planos nacional y local⁷³. En este contexto, los Estados pueden no señalar que un acto incompatible con una obligación de derechos humanos fue llevado a cabo por una autoridad local como medio de atenuar la responsabilidad del Estado⁷⁴.

50. El Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos señaló que el gobierno central era el principal responsable de la promoción y protección de los derechos humanos, mientras que a la administración local le correspondía un papel complementario⁷⁵. Cuando un Estado ratifica un tratado internacional de derechos humanos, puede delegar su aplicación en niveles inferiores de la administración, inclusive en las autoridades locales. En ese sentido, el Comité Asesor señaló además que el gobierno central tal vez debería adoptar las medidas necesarias, en particular a nivel local, para establecer procedimientos y controles a fin de velar por que se cumplan las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos⁷⁶. Las administraciones locales, como autoridades públicas, están obligadas a cumplir los deberes que les corresponden como consecuencia de las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos. Eso significa que las autoridades locales deben tener en cuenta y respetar las normas y estándares internacionales de derechos humanos en todos los aspectos de su labor, incluso cuando sus competencias locales incluyen la responsabilidad directa de promover un determinado derecho.

B. Enfoque de la gobernanza local basado en los derechos humanos

51. Como señaló el Comité Asesor, para garantizar la protección y promoción de los derechos humanos es necesario que las autoridades locales adopten un enfoque de la gobernanza local basado en los derechos humanos⁷⁷. Se trata de un marco conceptual para la gobernanza que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos⁷⁸. Resulta particularmente pertinente cuando las autoridades locales tratan de analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas locales y corregir las prácticas discriminatorias. La aplicación transversal de este enfoque a nivel local llevará a la transversalización de los derechos humanos en todos los programas y políticas pertinentes de las administraciones locales.

52. Los principios que deberían guiar a las administraciones locales y nacionales en la protección y promoción de los derechos humanos a nivel local abarcan los siguientes elementos: la universalidad e inalienabilidad; la indivisibilidad; la interdependencia e interrelación; la igualdad y la no discriminación; la participación y la inclusión; la rendición de cuentas y el estado de derecho. Esta lista de elementos no es exhaustiva. Los elementos mencionados son el punto de partida para una reflexión más amplia sobre principios rectores generales que deberían guiar a las administraciones nacionales y locales.

⁷¹ *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts with Commentaries*, pág. 82.

⁷² Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 31 (2004), párr. 4.

⁷³ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 16 (2005), párr. 42.

⁷⁴ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 31 (2004), párr. 4. Véase también la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, art. 27.

⁷⁵ A/HRC/30/49, párr. 21.

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ *Ibid.*, párr. 25.

⁷⁸ Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo, ACNUDH, 2006.

Universalidad e inalienabilidad

53. La gobernanza local debería reconocer la universalidad e inalienabilidad de los derechos humanos. La universalidad significa que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos. Con arreglo a la Carta de las Naciones Unidas, los Estados deben promover el respeto universal y efectivo de los derechos humanos y libertades fundamentales. Por su parte, la inalienabilidad de los derechos humanos significa que no se puede privar a las personas de sus derechos, salvo en circunstancias limitadas y estrictamente reguladas. En consecuencia, las autoridades locales, en cuanto que órganos del Estado, deben respetar, proteger y cumplir los derechos humanos en el desempeño de las funciones que se les han encomendado. La obligación de respeto significa que los funcionarios locales no deben vulnerar los derechos humanos con sus propias acciones. La obligación de protección exige la adopción de medidas para evitar que las personas vean vulnerados sus derechos y libertades por terceros. Por último, la obligación de cumplimiento implica que la administración local debe adoptar medidas positivas para facilitar el disfrute de los derechos y las libertades⁷⁹.

Indivisibilidad, interdependencia e interrelación

54. Los derechos humanos son indivisibles. Independientemente de que sean de carácter civil, cultural, económico, político o social, todos son inherentes a la dignidad de toda persona. Por ello, todos tienen el mismo estatus y, *a priori*, no pueden ser ordenados jerárquicamente⁸⁰. Tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconocen que el ideal de que los seres humanos, liberados del temor y de la miseria, disfruten de libertad civil y política solo puede conseguirse si todas las personas pueden gozar de todos sus derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales. Además, la efectividad de un derecho suele depender, en parte o totalmente, de la efectividad de los demás derechos. Esa es la base del contrato social entre los gobiernos, también a nivel local, y sus ciudadanos⁸¹. Las administraciones nacionales y locales deben reconocer la indivisibilidad, interdependencia e interrelación de los derechos en todas las iniciativas relacionadas con la formulación de políticas a nivel local y comprender su importancia para el refuerzo de la confianza en las instituciones.

Igualdad y no discriminación

55. Todas las personas son iguales en cuanto que seres humanos y en virtud de la dignidad inherente. Como se establece en la Declaración Universal de Derechos Humanos, todos los seres humanos deben disfrutar de todos los derechos humanos sin ningún tipo de discriminación, ya sea por raza, color, sexo, origen étnico, edad, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, discapacidad, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. El derecho a la igualdad y a la no discriminación también está consagrado en los tratados internacionales de derechos humanos, entre ellos el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que disponen que todos los derechos consagrados en ellos deben disfrutarse sin distinción alguna por los motivos antes mencionados. Como se ha indicado en la sección II del presente informe, las administraciones locales aplican con frecuencia políticas y programas destinados a combatir esta discriminación. En este contexto debe tenerse en cuenta el concepto de interseccionalidad, que permite comprender las consecuencias de dos o más formas combinadas de discriminación y examinar la manera en que estas contribuyen a crear capas de desigualdad⁸².

⁷⁹ Véanse Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 14, párr. 33, y Principios de Limburgo relativos a la Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

⁸⁰ Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, “The human rights-based approach to development cooperation: towards a common understanding among United Nations agencies” (2003).

⁸¹ Véanse Llamamiento a la acción en favor de los derechos humanos y Nuestra Agenda Común.

⁸² A/HRC/35/10, párr. 7.

56. Las normas y los estándares internacionales de derechos humanos pueden ser pertinentes para la adopción y aplicación de políticas por las administraciones locales. Por lo que respecta a la discriminación contra las mujeres, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer establece la obligación de los Estados de eliminar la discriminación y conseguir una igualdad sustantiva⁸³. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer a menudo se ha referido al papel que desempeñan las administraciones locales en la aplicación de la Convención, entre otras cosas acogiendo con beneplácito la elaboración de presupuestos con perspectiva de género a nivel de la administración local y recomendando el refuerzo de los mandatos y las capacidades de las administraciones locales para abordar los asuntos relacionados con los derechos de las mujeres y la igualdad de género⁸⁴.

57. Con respecto a las personas con discapacidad, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad establece expresamente que sus disposiciones se aplican a todas las partes de los Estados federales sin limitaciones ni excepciones y que para su aplicación se necesitará coordinación a todos los niveles⁸⁵. Las directrices de política del ACNUDH para unos Objetivos de Desarrollo Sostenible inclusivos en relación con las ciudades y comunidades sostenibles (“Policy Guidelines for Inclusive Sustainable Development Goals: Sustainable Cities and Communities”) también ofrecen orientación en cuanto a las medidas pertinentes para la consecución del ODS 11, que aspira a lograr que las ciudades sean inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles, de un modo que beneficie por igual a las personas con discapacidad.

58. La Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial impone la obligación de velar por que ninguna autoridad pública a nivel nacional o local incurra en ningún acto de discriminación racial. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial también ha subrayado que los Estados deben garantizar la igualdad de oportunidades de participación de las personas afrodescendientes en todos los niveles del gobierno nacional y local⁸⁶. La agenda de la Alta Comisionada para un cambio transformador en favor de la justicia y la igualdad raciales también proporciona orientaciones sobre cómo combatir el racismo sistémico contra los africanos y los afrodescendientes en todos los ámbitos de la vida⁸⁷.

59. El principio de igualdad y no discriminación requiere el acceso sin discriminación de todas las personas sometidas a la jurisdicción del Estado, incluidos todos los migrantes, independientemente de su situación migratoria, a todos los derechos humanos, con pocas excepciones, que se interpretarán de forma restrictiva. Para formular y aplicar políticas y prácticas migratorias eficaces, es necesario adoptar un enfoque pangubernamental que asegure la coherencia normativa en todos los sectores y niveles del gobierno⁸⁸. Esto se destaca en el Pacto Mundial para la Migración, en cuya elaboración y aplicación han participado numerosas administraciones locales. El Comité sobre los Trabajadores Migratorios ha señalado el importante papel que desempeñan los gobiernos locales en la protección de los derechos de los trabajadores migratorios⁸⁹.

60. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas subraya el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, en particular el derecho a determinar libremente su condición política y a perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural. Para ello es necesario que las administraciones locales adopten medidas para establecer estructuras y procesos que tengan en cuenta los derechos de los pueblos indígenas. En algunos países, los pueblos indígenas ejercen su derecho a la libre

⁸³ *Los derechos de la mujer son derechos humanos* (publicación de las Naciones Unidas, 2014).

⁸⁴ Véanse, por ejemplo, [CEDAW/C/MKD/CO/6](#), párr. 15, y [CEDAW/C/NPL/CO/6](#), párr. 13.

⁸⁵ Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, arts. 4, párr. 5, y 33. Véase también [CRPD/C/DEU/CO/1](#), párr. 8.

⁸⁶ Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, arts. 2, párr. 1, y 5. Véanse también [CERD/C/URY/CO/21-23](#), párr. 19, y [CERD/C/PER/CO/22-23](#), párr. 31. Véase también la Declaración y el Programa de Acción de Durban. [A/HRC/47/53](#).

⁸⁸ Resolución 73/195 de la Asamblea General, párr. 15 i).

⁸⁹ [CMW/C/GTM/CO/2](#), párrs. 27 y 33, y [CMW/C/UGA/CO/1](#), párrs. 24 y 25, y [CMW/C/UGA/CO/1/Corr.1](#).

determinación a través de elecciones municipales reguladas por sus propios sistemas consuetudinarios y mediante el establecimiento de consejos y autoridades municipales, lo que les permite reforzar su autonomía dentro de la estructura del Estado⁹⁰.

61. En cuanto a los derechos del niño, el Comité de los Derechos del Niño ha recalcado que los Estados han de conservar las facultades necesarias para exigir el pleno cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño por las administraciones autónomas o las autoridades locales a fin de garantizar el respeto de los derechos del niño, sin discriminación⁹¹. Las administraciones locales también desempeñan un papel fundamental en la promoción de los derechos de los jóvenes, a quienes la Agenda 2030 considera agentes de cambio. En este contexto, las administraciones locales también deben guiarse por el principio de equidad entre generaciones, conciliando las necesidades a corto plazo de la generación actual con las necesidades a más largo plazo de las generaciones futuras⁹².

Participación e inclusión

62. Las personas tienen derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos⁹³. Según el Comité de Derechos Humanos, la dirección de los asuntos públicos se refiere al ejercicio del poder político, que abarca todos los aspectos de la administración pública y la formulación y aplicación de políticas locales⁹⁴. El derecho a participar en los asuntos públicos requiere un entorno en el que se respeten plenamente todos los derechos humanos, en particular los derechos a la igualdad y la no discriminación, a la libertad de opinión y de expresión y a la libertad de reunión pacífica y de asociación, y se garantice a todas las personas el disfrute de dichos derechos⁹⁵. Es importante que las administraciones locales promuevan y protejan activamente un entorno seguro, propicio e inclusivo en el que todas las personas, la sociedad civil y los medios de comunicación puedan contribuir al debate público y a la toma de decisiones. Se debe prestar particular atención a facilitar la participación de las personas en riesgo de ser marginadas o discriminadas.

63. Las administraciones locales deberían establecer estructuras permanentes oficiales para la participación e integración de la sociedad civil antes y después del proceso de adopción de decisiones y durante este⁹⁶. Ello es fundamental para que la toma de decisiones sea más informada y sostenible y para que las instituciones públicas locales sean más eficaces, responsables y transparentes, y contribuye además a garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas, como se exige en la meta 16.7 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Las autoridades deberían llevar a cabo sus funciones, incluidas las de formular y aplicar políticas, con apertura y transparencia y garantizar el derecho de acceso a la información. A nivel local se están poniendo en práctica numerosas iniciativas de participación, puesto que ese contexto, por la proximidad entre las autoridades, los ciudadanos y los problemas que enfrentan, es particularmente favorable a la participación pública.

Rendición de cuentas y estado de derecho

64. Las administraciones locales son responsables de cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos. Para ello, deberían adoptar, dentro de sus competencias, las medidas legislativas, presupuestarias, judiciales, administrativas, promocionales, educativas y de otra índole adecuadas para contribuir al cumplimiento de la obligación jurídica que incumbe al Estado

⁹⁰ A/HRC/48/75, párr. 24, y A/74/149, párr. 72.

⁹¹ Véase la observación general núm. 5 (2003) del Comité.

⁹² Véanse los principios de gobernanza eficaz para el desarrollo sostenible (E/2018/44-E/C.16/2018/8, párr. 31).

⁹³ Véanse la Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 21, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 25.

⁹⁴ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 25 (1996), párr. 5.

⁹⁵ *Ibid.*, párrs. 12, 25 y 26, y Directrices para los Estados sobre la puesta en práctica efectiva del derecho a participar en la vida pública, párr. 14.

⁹⁶ Directrices para los Estados, párrs. 56 a 94.

de promover y proteger los derechos humanos⁹⁷. En este contexto, resulta fundamental adoptar un enfoque amplio y estructurado para la planificación en materia de derechos humanos⁹⁸. Este enfoque debería reconocer que la promoción y protección de los derechos humanos es un proceso a largo plazo que necesita medidas previsibles que sobrevivan a los cambios de gobierno y estén por encima de los conflictos políticos. Todas las medidas adoptadas deberían ser sostenibles y se deberían destinar los fondos y las capacidades necesarios para su aplicación. En este contexto, las autoridades de todos los niveles tienen la obligación de movilizar y asignar el máximo de recursos disponibles para la efectividad progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales, así como para el avance de los derechos civiles y políticos y el derecho al desarrollo⁹⁹.

65. La obligación de respetar, asegurar que se respeten y aplicar el derecho internacional de los derechos humanos también comprende el deber de adoptar disposiciones legislativas y administrativas y otras medidas apropiadas para impedir las violaciones y el deber de investigar las violaciones de forma eficaz, rápida, completa e imparcial y, en su caso, adoptar medidas contra los presuntos responsables de conformidad con el derecho internacional¹⁰⁰. En consecuencia, las administraciones locales tienen la obligación, dentro de sus competencias locales, de adoptar medidas para prevenir las violaciones de los derechos humanos y velar por su aplicación efectiva. En caso de que no cumplan con esa obligación, los titulares de derechos que hayan sido perjudicados tienen derecho a un recurso, que incluya una reparación integral¹⁰¹.

66. Las administraciones locales también deben defender el estado de derecho, un principio de gobierno según el cual todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, además de ser compatibles con las normas y criterios internacionales de derechos humanos¹⁰². En este contexto, las administraciones locales están obligadas a observar el principio de primacía de la ley, igualdad ante la ley y rendición de cuentas ante la ley. Dentro del ámbito de sus competencias, también deben garantizar la equidad en la aplicación de la ley, evitar la arbitrariedad y garantizar la transparencia procesal y legal en todas las cuestiones públicas locales, de conformidad con la meta 16.6 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que establece el requisito de contar, a todos los niveles, con instituciones eficaces y transparentes que rindan cuenta.

IV. Conclusiones y recomendaciones

67. En el presente informe se han puesto de relieve prácticas prometedoras adoptadas por gobiernos nacionales y locales con el fin de promover y proteger los derechos humanos, incluido el derecho a la igualdad y la no discriminación y los derechos de las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad y marginación. Estas prácticas abarcan medidas destinadas a combatir la discriminación por todos los motivos y a luchar contra la desigualdad. También incluyen iniciativas necesarias para mejorar la contribución de distintas partes interesadas y la participación auténtica e inclusiva en la gobernanza local.

⁹⁷ Véanse Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 31 (2004), párr. 7, y Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 14, párr. 33.

⁹⁸ ACNUDH, *Handbook on National Human Rights Plans of Action*, pág. 8.

⁹⁹ Véase <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Development/KeyMessageHRFinancingDevelopment.pdf>.

¹⁰⁰ Véase el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Véanse también los Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones.

¹⁰¹ Véase Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 31 (2004).

¹⁰² Véase "Guidance note of the Secretary-General, UN approach to rule of law assistance", pág. 2.

68. Sin embargo, en el informe también se señala que muchas de las medidas adoptadas por las administraciones locales no son jurídicamente vinculantes y a menudo dimanan de la voluntad política de aquellos que participan en los procesos de adopción de decisiones. Se necesita un proceso institucional más robusto en la formulación y aplicación de programas y políticas locales a fin de garantizar la sostenibilidad y previsibilidad de esas medidas, también en términos de financiación y capacidad para aplicarlas, y de ofrecer a los titulares de derechos vías de reparación efectivas a nivel local.

69. En el informe se señala la necesidad de una mayor claridad en la distribución de responsabilidades y de una cooperación institucionalizada entre el gobierno central y las administraciones locales en lo relativo a los derechos humanos, con miras al cumplimiento efectivo de las obligaciones internacionales de derechos humanos en todos los niveles del Estado.

70. Con respecto a los elementos de los principios que deberían guiar a las administraciones locales y nacionales en la promoción y protección de los derechos humanos a nivel local, la Alta Comisionada recomienda que:

a) Las autoridades estatales a todos los niveles se orienten por la siguiente lista de principios no exhaustiva para garantizar la protección y promoción de los derechos humanos a nivel local:

- i) Universalidad e inalienabilidad;
- ii) Indivisibilidad;
- iii) Interdependencia e interrelación;
- iv) Igualdad y no discriminación;
- v) Participación e inclusión;
- vi) Rendición de cuentas y estado de derecho;

b) Estos principios se difundan ampliamente, sean objeto de debates entre las administraciones nacionales y locales, la sociedad civil y otros interesados de todas las regiones y sirvan de base para la formulación y revisión de leyes, políticas y programas locales destinados a proteger y promover los derechos humanos.

71. Además, los gobiernos centrales deberían:

a) Definir claramente las responsabilidades y competencias de los gobiernos centrales y locales, establecer una coordinación efectiva para proteger y promover los derechos humanos y garantizar una revisión y un seguimiento continuos e independientes de esos sistemas;

b) Proporcionar a las administraciones locales los recursos financieros y la capacidad técnica necesaria para que puedan cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos. Las políticas que afecten al disfrute de los derechos humanos y que comprometan la responsabilidad de las autoridades locales, incluidos los planes de acción nacionales sobre derechos humanos, deberían incluir estrategias y metas claras para todas las autoridades implicadas y deberían desarrollarse, aplicarse, supervisarse y evaluarse en coordinación con las administraciones locales;

c) Alentar y prestar apoyo a las administraciones locales de todos los tamaños para que participen en las discusiones mundiales sobre el papel de las administraciones locales y los derechos humanos.

72. Dentro del ámbito de sus competencias, las administraciones locales deberían:

a) Aprobar leyes, reglamentos y políticas locales efectivos y jurídicamente vinculantes, según proceda, sobre la protección de los derechos humanos, entre otras cosas para promover la igualdad y la no discriminación y para garantizar que nadie se quede atrás, y llevar a cabo evaluaciones regulares de esas leyes, políticas y otras medidas desde el punto de vista de los derechos humanos, a fin de detectar posibles lagunas y de encontrar aquellas que tengan un efecto desproporcionado en

determinados grupos o que puedan contribuir a que determinadas personas, en particular las más marginadas, se queden atrás;

b) Aprobar planes de acción para cumplir con las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos y garantizar que nadie se quede atrás. Estos planes deberían determinar las necesidades de la población y tenerlas debidamente en cuenta, en particular las de las personas que están en situación de vulnerabilidad y marginación o en riesgo de estarlo, fijar metas alcanzables, formular medidas concretas y realistas y promover los vínculos con otros programas nacionales o locales;

c) Velar por que todas las políticas encaminadas a proteger los derechos humanos y a garantizar que nadie se quede atrás tengan una base empírica y se evalúen con arreglo a indicadores claros de derechos humanos. Debería adoptarse un enfoque basado en los derechos humanos para el procesamiento de datos, que respetara los principios de participación, desglose, autoidentificación, transparencia, privacidad y rendición de cuentas;

d) Establecer o reforzar las instituciones y los mecanismos locales destinados a supervisar el disfrute de los derechos humanos a nivel local y a evaluar la actuación de las administraciones locales en el cumplimiento de sus responsabilidades en materia de derechos humanos. En este contexto, se alienta a la cooperación con las instituciones nacionales de derechos humanos y, cuando proceda, con sus oficinas locales;

e) Guiarse por sus responsabilidades en materia de derechos humanos a la hora de desarrollar y aplicar planes de recaudación de ingresos, de decidir las asignaciones presupuestarias y de ejecutar los gastos previstos, y evaluar continuamente el impacto del presupuesto en la efectividad de los derechos;

f) Garantizar una formación adecuada en derechos humanos para los empleados de las administraciones locales, los funcionarios, los jueces y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, y promover una formación adecuada en derechos humanos para los docentes, instructores y otros educadores y personal privado que actúe en nombre de las autoridades locales;

g) Desarrollar y aplicar programas para combatir todas las formas de discriminación en la sociedad y poner fin a la violencia, en particular la violencia contra las mujeres, las personas con discapacidad, los niños, los jóvenes, los migrantes, las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales, los pueblos indígenas y las minorías, los afrodescendientes y otros grupos discriminados o que corren el riesgo de serlo, así como prevenir los casos de xenofobia, racismo y otras formas conexas de intolerancia y responder a ellos. Estos programas deberían incluir información accesible y actividades de sensibilización. También deberían adoptarse y aplicarse estrategias de planificación regional y urbana centradas en la inclusión y en el logro de resultados equitativos;

h) Garantizar un entorno propicio, inclusivo y seguro para la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones. En consulta con los titulares de los derechos, deberían establecerse estructuras permanentes y oficiales de participación que sean accesibles, inclusivas y representativas y que respondan a las cuestiones de género, y proporcionárseles los recursos adecuados;

i) En cooperación con las autoridades centrales, garantizar la protección contra la discriminación y la igualdad de acceso por lo que respecta a la participación política a nivel local de las mujeres y otros grupos sociales que enfrentan retos específicos. Esto incluye la adopción de medidas especiales de carácter temporal, incluidos, cuando proceda, los sistemas de cuotas que puedan ser necesarios para lograr la igualdad;

j) Seguir desarrollando y reforzando las redes nacionales, regionales e internacionales de gobiernos locales, y participando en ellos, con el fin de compartir experiencias, desarrollar oportunidades de aprendizaje entre pares y crear comunidades activas.