

EL DERECHO A PARTICIPAR EN ASUNTOS PÚBLICOS

Art. 25 del PIDCP

Sophia Mård



Guía práctica para las
organizaciones de la sociedad civil

En colaboración con
THE
CARTER CENTER



Agradecimientos

El Centro para los Derechos Civiles y Políticos desea agradecer a varias personas y organizaciones por su contribución y apoyo, sin el cual esta publicación no hubiese sido posible.

Deseamos agradecer a los siguientes expertos por su aporte y retroalimentación invaluable:

Kwizera Aime, Mauricio Alarcón Salvador, Christopher Caskey, Ralmeg Gandaho, Anitha Gateretse, Nibigira Gervais, Leah Mitaba, Lambert Nigarura, Armel Niyongere, Gordien Niyongeko, Alfredo Ortega, Edgar Ortíz, Wafa Ouahchi, Charya Samarakoon, Irene Soila, Patricia Tarre, Carlos Urquilla and Mónica Velasco.

El Centro está muy agradecido con Sophia Mard por su investigación exhaustiva en este tema y por la preparación del documento.

De igual manera queremos agradecer en particular a dos ex-miembros del Comité de Derechos Humanos por su invaluable visión y comentarios en este documento: Sarah Cleveland y Víctor Rodríguez-Rescia.

Finalmente, el Centro desea agradecer al Centro Carter, y en particular a Avery Davis-Roberts, por su apoyo y hacer posible esta publicación.

Tabla de contenido

Lista de Abreviaciones	4
Agradecimientos.....	4
Prefacio	5
1. Introducción	6
1.1. Metodología.....	6
1.2. Resumen de Datos	7
Capítulo 1. Alcance del art. 25 PIDCP.....	10
Capítulo 2. Elecciones Periódicas y Democracia.....	14
2.1. Violencia Electoral e Intimidación.....	14
2.2. Comisiones Electorales y Órganos de Gestión	16
2.3. Registro y Participación de Asociaciones Públicas	17
2.4. El Ejercicio Efectivo del Derecho al Voto	20
2.5. Derecho a Postularse para Elecciones	23
2.6. Elecciones libres, transparentes y justas	25
2.7. Financiamiento de campaña y gastos de los candidatos	26
Capítulo 3. Ambiente Político	28
3.1. Pluralismo Político	28
3.2. Corrupción	29
3.3. Libertad de Reunión	30
3.4. Libertad de Expresión	31
3.5. Entorno de los medios de comunicación y acceso a la información	31
Capítulo 4. Grupos de enfoque.....	33
4.1. Participación de la mujer en los asuntos públicos	33
4.1.1. Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer	35

4.2. Personas con discapacidades	36
4.2.1. El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.....	38
4.3. Personas privadas de libertad.....	38
4.4. Minorías y grupos marginados.....	40
4.4.1. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial	43
Capítulo 5. Conclusiones Generales	45
Capítulo 6. Cooperación con el Comité de Derechos Humanos.....	47
6.1. Una breve introducción al Comité de Derechos Humanos.....	47
6.2. Participación en el proceso de presentación de informes.....	48
6.2.1. Presentación por escrito de buenas prácticas y directrices	49
6.3. Participación en el procedimiento de comunicaciones individuales	49
6.4. Mecanismos alternativos de participación	52
Mecanismos basados en la Carta.....	52
Órganos de tratados	53
6.5. Recursos para la participación.....	55
Anexo I. Modelos de recomendaciones sobre el derecho a participar en los asuntos públicos	57
Anexo II. Resumen de Presentación	62

Lista de Abreviaciones

CEDM	Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer
CEDR	Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial
OF	Observaciones Finales
CDH	Comité de Derechos Humanos
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
LoI	Lista de Cuestiones
LoIPR	Lista de Cuestiones previa a la Presentación de Informes
ACNUDH	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

Prefacio

Como ha sido enfatizado por el plan de acción en *Derechos Humanos y Estándares en Elecciones* desarrollado por el Instituto Carter en cooperación con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, la participación en asuntos públicos ha recibido insuficiente atención en el sistema universal de derechos humanos- en gran parte por la falta de comunicación entre las comunidades de derechos humanos y elecciones.¹ Esto es problemático dado que, a pesar de las afirmaciones sobre la consecución de un sufragio universal y equitativo, la investigación muestra que los derechos humanos en el contexto de la participación en los asuntos públicos siguen estando relativamente subdesarrollados en su pura adquisición práctica.

Esta publicación pretende en parte abordar esta escasez ofreciendo un análisis breve y complementario en el que se esboza la cobertura del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CDH) sobre el derecho a participar en los asuntos públicos. Además, se pretende superar la deficiencia mencionada anteriormente proporcionando orientación a las ONG y a los profesionales que tratan de participar en el enfoque del CDH sobre el derecho a participar en los asuntos públicos. Esas instituciones y personas desempeñan una función esencial en la documentación y la presentación de informes sobre cuestiones de derechos humanos, y los procedimientos de presentación de informes dependen en gran medida del suministro de información complementaria para evitar sesgos y omisiones en su cobertura de los derechos de los tratados, como la que se examina aquí. La atención que se presta al CDH equivale además a dos razones principales: poner de relieve la utilidad e importancia actual del derecho a participar en los asuntos públicos en virtud del PIDCP, y destacar las esferas que podrían desarrollarse más o en las que no se ha facilitado suficientemente la información necesaria. Al examinar el enfoque actual, esperamos que esas instituciones y personas puedan identificar la forma en que, en su compromiso y defensa, pueden impulsar el desarrollo del enfoque del CDH respecto de este importante derecho.

Para ello, la presente publicación se ha estructurado en cinco partes principales. El capítulo introductorio presenta el objetivo del proyecto, así como la metodología de la investigación. El segundo capítulo informa al lector interesado sobre el alcance del artículo 25. En los tres capítulos siguientes se desarrollan tres esferas temáticas fundamentales de aplicación: (1) la celebración de elecciones periódicas genuinas, (2) el fomento de un entorno propicio y favorable a la participación en los asuntos públicos, así como la garantía de los (3) derechos de diversos grupos especiales.

Victor Rodriguez-Rescia

Presidente del Centro para los Derechos Civiles y Políticos
y antiguo miembro del Comité de Derechos Humanos

¹ Disponible aquí: <https://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/HRElections.aspx>

1. Introducción

1.1. Metodología

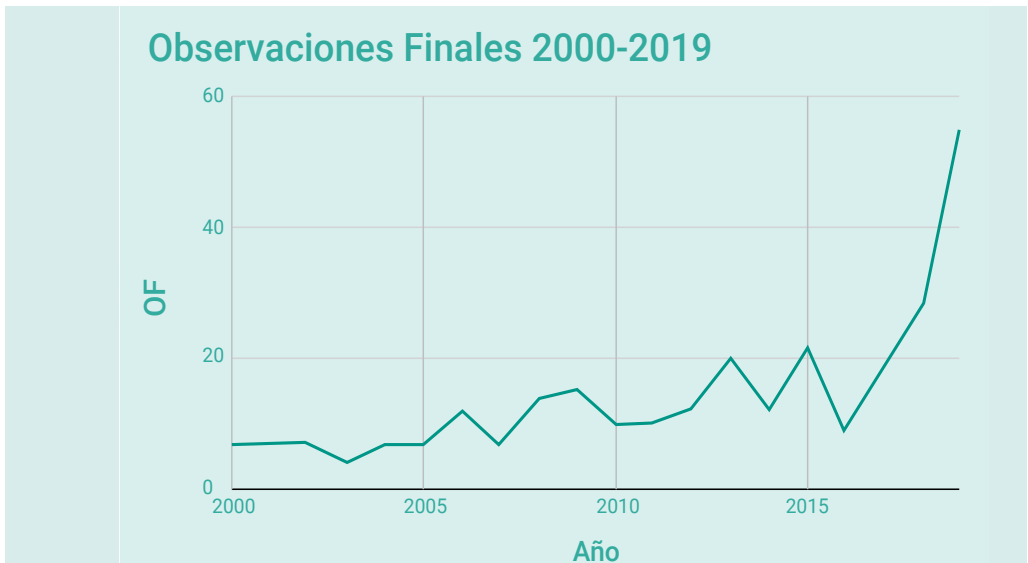
Nuestra investigación sobre el enfoque del CDH sobre el derecho a participar en los asuntos públicos se llevó a cabo en tres fases. En la primera fase se recopilieron datos de las 201 observaciones finales aprobadas entre 2000 y 2019, y se examinaron todas las observaciones finales en relación con las cuestiones y recomendaciones relativas al derecho a participar en los asuntos públicos. En la segunda fase, un breve análisis de los datos existentes condujo a la adopción de tres capítulos básicos y 16 grupos temáticos individuales (disponibles más adelante) de la cobertura actual del CDH. Cada punto de datos se clasificó luego en grupos temáticos. En la tercera fase se analizaron los distintos temas y se extrajeron conclusiones preliminares sobre el enfoque del CDH. En la cuarta y última fase, los primeros borradores del documento existente se compartieron con dos grupos de expertos y defensores de los derechos humanos, y sus observaciones se aplicaron de manera iterativa en la presente publicación.



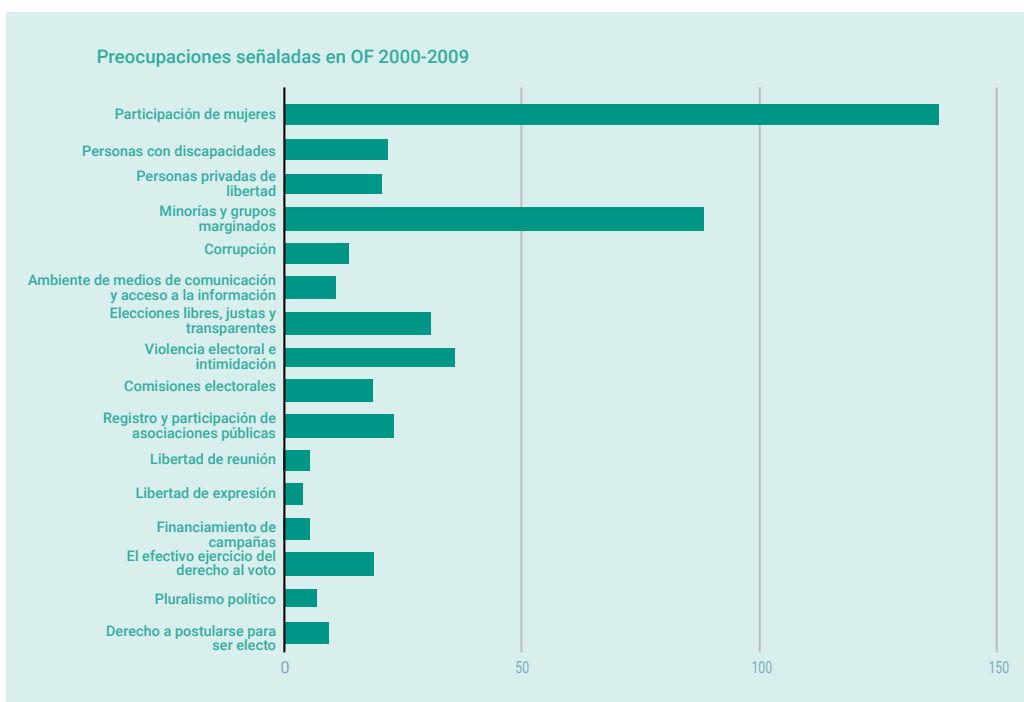
Sobre la base de esta metodología, es importante tener en cuenta dos advertencias al revisar esta publicación. En primer lugar, dado que los temas se han extraído de un análisis de los datos disponibles, las omisiones temáticas no se reflejarán inmediatamente en el documento. En segundo lugar, como se ha señalado anteriormente, la interrelación e interdependencia del derecho a participar en los asuntos públicos significa que las estadísticas de frecuencia deben considerarse con cierta precaución: es posible que un tema de interés se considere más comúnmente desde la perspectiva de otro derecho humano, como la libertad de expresión o de reunión.

1.2. Resumen de Datos

El CDH realizó 201 exámenes estatales entre 2000 y 2019. En estos exámenes, el Comité se refirió al derecho a participar en los asuntos públicos en 402 ocasiones, lo que representa aproximadamente el 80% de todas las observaciones finales estudiadas. Al considerar por qué el artículo 25 no se planteaba en los Estados que representaban el 20% restante, no resulta inmediatamente evidente por qué no se consideraron explícitamente las preocupaciones relativas al derecho a participar en los asuntos públicos. Además, hasta 2017, el Comité no examinó el artículo 25 en un párrafo específico en la mayoría de las ocasiones en que apareció. Sin embargo, después de 2017 se ha producido un notable aumento del número de párrafos dedicados directamente a la participación en los asuntos públicos, que se eleva a 36 en 2018. En cuanto a la tendencia más general, la aprobación de las observaciones finales relacionadas con el artículo 25 muestra un aumento marginal relativamente constante hasta 2017, en el que se refleja un fuerte incremento. Es importante señalar que esto no significa necesariamente que se planteen más cuestiones relacionadas con el artículo 25 en un promedio de más observaciones finales, sino que se plantean más cuestiones en el ámbito del artículo.



A fin de explorar más a fondo estas tendencias, esta investigación divide el enfoque del CDH sobre el derecho a participar en los asuntos públicos en tres capítulos principales: (1) elecciones periódicas y democracia, (2) el entorno político y (3) grupos especiales, que pueden dividirse a su vez en 16 grupos temáticos básicos. De un panorama somero de las observaciones finales estudiadas, y como se ilustra en el gráfico que figura a continuación, se desprende que la participación de la mujer en los asuntos públicos sigue siendo la cuestión más frecuente en el marco del artículo 25, mencionada en aproximadamente un tercio de todas las observaciones. La participación de los grupos minoritarios y marginados en los asuntos públicos también se identifica con frecuencia, y aparece en aproximadamente el 21% de todas las ocasiones. Con la excepción de las demoras en la celebración de elecciones periódicas, según lo dispuesto en el apartado b) del artículo 25, en casi todas las esferas temáticas se ha registrado un aumento por lo menos marginal de las menciones a lo largo del tiempo, lo que sugiere de manera preliminar que el Comité está adoptando gradualmente un enfoque más amplio y coherente del derecho a participar en los asuntos públicos.



Desde una perspectiva geográfica, el Comité expresó su preocupación por la participación efectiva en la vida pública en África con mayor frecuencia, con el 39% de todas las menciones, o 140 veces durante el período en cuestión. También observó preocupaciones en relación con el derecho a participar en los asuntos públicos en

Europa 89 veces (o el 25%), Asia 85 veces (23%), América del Norte 30 veces (8%), Oceanía dos veces (1%) y América del Sur 17 veces (5%). El tema más frecuente en todas las regiones, excepto una, fue la participación de la mujer en los asuntos públicos, en particular desde una perspectiva de representación con referencia a diversos organismos públicos. La región restante era Oceanía, donde las preocupaciones relativas a la participación de los pueblos indígenas en las estructuras de adopción de decisiones era la cuestión más frecuente.

Capítulo 1. Alcance del art. 25 PIDCP

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- (a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- (b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- (c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

En las décadas anteriores, las elecciones se han convertido en el principal medio para garantizar el derecho a participar en los asuntos públicos. De este modo, las (auténticas) elecciones - que se caracterizan por ser libres, justas y transparentes - han permitido a la población participar en los procesos de decisión que le conciernen, han conferido legitimidad a la autoridad gubernamental, han permitido transiciones de poder pacíficas y sin problemas, y han constituido el núcleo de un gobierno democrático y representativo basado en la voluntad del pueblo. Así pues, tal vez no sea sorprendente que el derecho a participar en los asuntos públicos se haya conocido como el “derecho de los derechos” y sea una condición necesaria y suficiente para la creación de un entorno propicio a la protección y promoción de los derechos humanos.²

Como tal, es importante señalar que el derecho a participar en los asuntos públicos —aunque a veces se denomina derecho de voto— **se extiende más allá del contexto electoral inmediato** para abarcar actividades no electorales como, por ejemplo, el suministro de información, mediante consultas y diálogo, o la redacción conjunta en los procesos de adopción de decisiones. El artículo 25 contiene tres párrafos, de los cuales sólo uno se refiere a las elecciones:

- **Párrafo a)** se refiere a la participación en la vida pública en general. Como se explica en la Observación general 25 adjunta: “La dirección de los asuntos públicos es un concepto amplio: se refiere al ejercicio de los poderes legislativo, ejecutivo y administrativo. La asignación de poderes y los medios por los que los ciudadanos individuales ejercen el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos protegidos por el Artículo 25 deben establecerse por la constitución y otras leyes”.

² Ver p.ej. Waldron J (1999) Law and disagreement. Cambridge University Press, Cambridge

- **Párrafo b)** explica cómo los ciudadanos pueden ejercer su derecho a participar directamente en los asuntos públicos: cuando ejercen el poder como miembros de los órganos legislativos o al ocupar un cargo ejecutivo. Otro ejemplo de participación directa en los asuntos públicos, es decidir sobre cuestiones públicas a través de referendos o votaciones.

En este párrafo también se establecen los requisitos de estos procesos: “Es esencial que se celebren elecciones periódicas genuinas para garantizar la responsabilidad de los representantes en el ejercicio de los poderes legislativos o ejecutivos que les han sido conferidos. Esas elecciones deben celebrarse en intervalos no excesivamente largos y que garanticen que la autoridad del gobierno siga basándose en la libre expresión de la voluntad de los electores”.

Por último, la Observación General entra en más detalles sobre las elecciones libres, fiables y transparentes: “deben celebrarse periódicamente de manera justa y libre, en el marco de leyes que garanticen el ejercicio efectivo del derecho de voto. Las personas con derecho a voto deben ser libres de votar a favor de cualquier candidato a la elección y a favor o en contra de cualquier propuesta sometida a referéndum o plebiscito, y libres de apoyar u oponerse al gobierno, sin influencias indebidas o coacciones de ningún tipo que puedan distorsionar o inhibir la libre expresión de la voluntad del elector. Los votantes deben poder formarse una opinión de forma independiente, sin violencia o amenaza de violencia, coacción, inducción o interferencia manipuladora de ningún tipo. Los resultados de las elecciones genuinas deben ser respetados y aplicados. (...) Debe aplicarse el principio de una persona, un voto. (...) Los electores deben estar plenamente informados de estas garantías”.

- **Párrafo c)** trata del derecho y la oportunidad de los ciudadanos de acceder en condiciones generales de igualdad a los puestos de la administración pública. La Observación General explica esto con más detalle: “los criterios y procesos de nombramiento, ascenso, suspensión y destitución deben ser objetivos y razonables. Se podrán adoptar medidas afirmativas en los casos apropiados para garantizar la igualdad de acceso a la administración pública a todos los ciudadanos. Basando el acceso a la administración pública en la igualdad de oportunidades y en los principios generales de mérito, y proporcionando seguridad en la titularidad, se garantiza que las personas que ocupan puestos en la administración pública estén libres de injerencias o presiones políticas. Es de particular importancia garantizar que las personas no sufran discriminación en el ejercicio de sus derechos en virtud del artículo 25”.

Como tal, la falta de responsabilidad, la falta de capacidad para ejercer el poder, y el ejercicio de un poder excesivo, todo ello cae dentro del arte. 25 del PIDCP.

Se permite a los Estados limitar el ejercicio de los derechos del artículo 25, pero sólo sobre la base de criterios objetivos y razonables, que se establecen por ley. Por ejemplo, la edad mínima para los candidatos presidenciales puede ser una restricción legal al Artículo 25. Los criterios discriminatorios son en sí mismos ilegales, como la educación,

la residencia o la ascendencia, o la afiliación política. Algunas restricciones no razonables se mencionan explícitamente en la Observación General:

- No es razonable restringir el derecho de voto por motivos de discapacidad física o imponer requisitos de alfabetización, educación o propiedad.
- Las personas privadas de libertad, pero no condenadas, deben poder ejercer su derecho al voto.

Un aspecto importante en cuanto al alcance de este derecho, es a quién se aplica. Se limita a los “**ciudadanos**”, en lugar de los habituales “individuos que se encuentran en el territorio y están sujetos a la jurisdicción del Estado”. Sin embargo, los Estados deben definir la ciudadanía sin distinciones por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento u otra condición. Como derecho individual, las personas que consideren que se ha violado su derecho a participar en los asuntos públicos pueden presentar denuncias con arreglo al primer Protocolo Facultativo del PIDCP.

El derecho a participar en los asuntos públicos está **intrínsecamente vinculado** e interdependiente de otros derechos humanos. Entre esos derechos previos figuran el derecho a no ser discriminado, el derecho a la libertad de opinión y de expresión, el derecho a la libertad de asociación y de reunión pacífica y el derecho a la libertad de circulación, sin los cuales no sería posible una verdadera participación en la vida pública. Los partidos políticos, por ejemplo, están comprendidos en el derecho a la libertad de asociación, garantizado en el artículo 22 del Pacto.

Las obligaciones internacionales en relación con este derecho han sido generadas casi en su totalidad por los tratados de las Naciones Unidas. En su redacción, el Artículo 25 mantiene la mayoría de las disposiciones básicas del Artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Como se explica en la Observación General 25, la dirección de los asuntos públicos “es un concepto amplio que se refiere al ejercicio del poder político, en particular al ejercicio de los poderes legislativo, ejecutivo y administrativo ... [que abarca] todos los aspectos de la administración pública y la formulación y aplicación de políticas en los planos internacional, nacional, regional y local”. Concebida de esta manera amplia, la participación abarca muchas esferas de la vida y de la organización del Estado y del sector privado, e implica una serie de actividades.

En toda la Observación General 25, el CDH enumera varias **obligaciones de los Estados** relacionadas con este derecho:

- Los Estados deben adoptar las medidas legislativas y de otro tipo que sean necesarias para garantizar que los ciudadanos tengan una oportunidad efectiva de disfrutar de los derechos del artículo 25.
- Los Estados deben adoptar medidas eficaces para garantizar que todas las personas con derecho a voto puedan ejercer ese derecho. La asistencia que se preste a las personas con discapacidad, no videntes o analfabetas debe ser proporcionada, pero independiente.

- Se deben adoptar medidas positivas para superar dificultades específicas, como el analfabetismo, las barreras lingüísticas, la pobreza o los impedimentos a la libertad de circulación que impiden a las personas con derecho a voto ejercer sus derechos de manera efectiva.
- Toda injerencia abusiva en la inscripción o en la votación, así como la intimidación o la coerción de los votantes, deben estar prohibidas por las leyes penales y esas leyes deben aplicarse estrictamente.
- Los Estados deben garantizar el disfrute de otros derechos: la participación en la vida pública está estrechamente vinculada a la libertad de expresión, reunión y asociación.
- Los Estados deben adoptar medidas para garantizar el requisito del secreto del voto durante las elecciones. Esto implica que los votantes deben estar protegidos de cualquier forma de coacción para revelar cómo piensan votar o cómo han votado, y de cualquier interferencia ilegal o arbitraria en el proceso de votación.
- Debe establecerse una autoridad electoral independiente que supervise el proceso electoral y garantice que se lleve a cabo de manera justa e imparcial y de conformidad con las leyes establecidas que sean compatibles con el Pacto.

Capítulo 2. Elecciones Periódicas y Democracia

Aunque el derecho a participar en los asuntos públicos no se limita al contexto electoral, las elecciones siguen siendo el principal medio por el que los individuos participan en los asuntos públicos. Como tal, el apartado b) del artículo 25 del PIDCP otorga a los ciudadanos el derecho y la oportunidad de votar, de ser elegidos en elecciones periódicas auténticas que se celebrarán por sufragio universal e igual y por voto secreto, garantizando la libre expresión de la voluntad del electorado (véase la sección 1.0). En este capítulo se examinan los temas agrupados relativos a la celebración de esas elecciones, como la violencia e intimidación electoral, las comisiones electorales y los órganos de gestión, el registro y la participación de las asociaciones públicas y el ejercicio efectivo del derecho de voto y el derecho a postularse a las elecciones.

2.1. Violencia Electoral e Intimidación

La intimidación y la violencia en el proceso electoral se refiere generalmente a actos coercitivos dirigidos contra personas, propiedades y/o infraestructura, y abarca una gama de diferentes manifestaciones y resultados como la violencia o la amenaza de violencia, los ataques a los centros de votación, las amenazas legales o la coacción.³ Esas presiones indebidas pueden producirse en cualquier momento del proceso electoral. Lo más preocupante es que la violencia asociada a las elecciones puede generar un número considerable de víctimas, obstaculizar una transición pacífica del poder entre el gobierno titular y el sucesor y formar parte de un proceso de intensificación hacia la guerra civil. Por consiguiente, el valor fundamental de la obligación de imponer sanciones a los actos de intimidación y violencia es, naturalmente, proteger los intereses jurídicos que se han de lograr mediante el ejercicio de las elecciones y, en última instancia, el derecho y la oportunidad de participar en los asuntos públicos. Como tal, el artículo 25 exige que “la intimidación o la coerción de los votantes se prohíba en las leyes penales y que esas leyes se apliquen estrictamente”, y que haya protección contra “la interferencia ilícita o arbitraria con el proceso de votación”.

El Comité ha expresado su preocupación en relación con la violencia e intimidación electoral en 36 ocasiones. En su examen de Belarús (2018), el Comité tomó nota de los informes de “presión, persecución, instigación, hostigamiento y detención de votantes y candidatos políticos de la oposición”. Asimismo, planteó la “intimidación durante las elecciones de 2013” como motivo de preocupación en el examen de Guinea (2018). En el caso de Guinea, el Comité recomendó que los Estados adoptaran medidas activas para “investigar, enjuiciar y condenar a los responsables de los actos que causaron muertes

3 Ver p.ej. Birch S, Daxecker U, Höglund K. Electoral violence: An introduction. *Journal of Peace Research*. 2020;57(1):3-14. doi:10.1177/0022343319889657 sobre la distintivita de la violencia electoral.

o lesiones en relación con la violencia que rodeó a las elecciones de febrero de 2018". Además del acoso a la oposición política, el examen de Venezuela en 2015 contenía la siguiente recomendación ejemplar contra la intimidación, el acoso y las amenazas contra los defensores de los derechos humanos:

El Estado Parte debería tomar las medidas necesarias para: (a) **Proporcionar protección efectiva** a los periodistas, defensores de los derechos humanos, activistas sociales y abogados que son objeto de intimidación, amenazas y/o ataques debido a la labor que realizan en la vigilancia y el suministro de información sobre cuestiones de derechos humanos y otros asuntos de interés público; (b) **Velar por que ningún funcionario público adopte medidas o realice actos que puedan constituir intimidación, persecución, menosprecio o injerencia indebida** en la labor de los periodistas, los defensores de los derechos humanos, los activistas sociales, los abogados o los miembros de la oposición política o en el ejercicio de sus derechos en virtud del Pacto; (c) **Velar por que todas las denuncias relativas a intimidaciones, amenazas y ataques se investiguen de manera pronta, exhaustiva, independiente e imparcial** y por que los autores sean llevados ante la justicia y debidamente castigados.

Si bien la mayoría de las observaciones formuladas por el Comité en relación con la violencia y la intimidación electoral se centraron en el uso o la amenaza de violencia en el proceso electoral, investigaciones recientes sugieren que el acoso y la intimidación son más comunes en el contexto electoral. Este enfoque en los actos de violencia letal puede atribuirse, al menos en parte, al hecho de que esa violencia suele estar documentada de manera más exhaustiva y, por lo tanto, menos sujeta a no ser reportada en la mayoría de las fuentes disponibles. No obstante, el acoso y la intimidación relacionados con las elecciones no han recibido probablemente suficiente cobertura a nivel universal si consideramos que el informe de Contención y Violencia Electoral (ECAV) reporta más de tres eventos violentos en más del 50% de las elecciones, y violencia letal en aproximadamente el 30% de las elecciones.⁴ Sin embargo, cabe señalar que la violencia electoral a menudo tiene lugar en contextos en los que otras formas de violencia organizada ya están generalizadas, como en los conflictos armados, y puede resultar difícil distinguir entre un incidente de violencia electoral y un incidente de violencia no electoral.⁵ Es preocupante que la mayor parte de las preocupaciones relativas a la violencia y la intimidación electorales se hayan referido a la seguridad de los candidatos de la oposición, al descuido comparativo (pero no total) de los activistas, periodistas, defensores de los derechos humanos y grupos de votantes, así como a los bienes y la infraestructura relacionados con las elecciones que se requieren para ejercer el derecho a participar en los asuntos públicos.

4 Ver: Daxecker, U., Amicarelli, E., & Jung, A. (2019). Electoral contention and violence (ECAV): A new dataset. *Journal of Peace Research*, 56(5), 714–723. <https://doi.org/10.1177/0022343318823870>

5 Birsch, supra nota 3

2.2. Comisiones Electorales y Órganos de Gestión

En la Observación General 25 se explica que debe establecerse una autoridad electoral independiente que supervise el proceso electoral y garantice que éste se lleve a cabo de manera justa, imparcial y de conformidad con las leyes establecidas en el Pacto. Esa comisión electoral u órgano de gestión independiente adopta diversos formatos y modelos institucionales en todo el mundo, pero comparte su único propósito, y su responsabilidad jurídica, en la gestión de los elementos necesarios que son esenciales para la celebración de elecciones libres e imparciales. Entre los elementos esenciales figuran (aunque en última instancia pueden encomendarse a múltiples órganos): determinar quién tiene derecho a votar, recibir y validar las candidaturas de los participantes en las elecciones, contar los votos y tabular los votos. A fin de garantizar la conducta justa e imparcial antes mencionada, exigida por el Artículo 25, los marcos jurídicos nacionales deben prestar cuidadosa atención a las disposiciones sobre nombramiento, seguridad en el cargo, definición de conflictos de intereses, juramentación, remuneración, deberes, facultades, calificaciones y estructura de presentación de informes del personal electoral.⁶

En las observaciones finales estudiadas, el Comité planteó 19 veces las cuestiones relativas a las comisiones electorales. Por ejemplo, la relativa eficacia e independencia de la Comisión Electoral local se planteó en el examen de Guinea (2018), Tayikistán (2019), Guinea Ecuatorial (2019) y Mauritania (2019). De manera análoga, en el examen de Túnez (2020), el Comité recomendó que el “Estado parte adopte las medidas necesarias para garantizar el funcionamiento eficaz e independiente de la Alta Comisión Electoral Independiente”. Se planteó la cuestión de la falta de recursos adecuados y de autonomía financiera en el examen de Nigeria (2019) y Gambia (2018), respectivamente. Al dirigirse a Jordania, el Comité recomendó que el Estado “adopte medidas adecuadas para seguir garantizando unas elecciones libres y transparentes, incluido el establecimiento de una comisión electoral independiente encargada de la vigilancia sistemática de las elecciones”. Por último, al examinar el caso de Nigeria (2019), el Comité se mostró preocupado con respecto al “Mandato de la Comisión Electoral Nacional Independiente, el nombramiento de sus miembros, las condiciones para la remisión a la misma, su dotación de personal y su presupuesto anual”.

Una recomendación del CDH sobre el establecimiento de un tribunal electoral:

45. El Estado Parte debería:

- (a) Eliminar las restricciones indebidas a la presentación de candidaturas a cargos públicos;
- (b) Modificar el marco legislativo y adoptar procedimientos para garantizar que el derecho de voto pueda ejercerse sin discriminación, de conformidad con el artículo 25 del Pacto;

⁶ Ver: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (2014), ‘International Obligations for Elections: Guidelines for Legal Frameworks’. Bulls Tryckeri, Stockholm

- (c) Eliminar todo obstáculo físico para acceder a los colegios electorales;
- (d) Aplicar la recomendación del Comité de Examen Constitucional de establecer un tribunal electoral dotado de los recursos necesarios y de magistrados capacitados que le permitan resolver eficazmente y en tiempo oportuno las controversias relacionadas con las elecciones.

Asuntos Clave	Frecuencia de la Consideración
¿Permite el marco jurídico que la comisión electoral actúe de manera independiente?	Alta
¿Se exige que las comisiones electorales funcionen de manera transparente?	Sustancial
¿Las comisiones electorales rinden cuentas financieramente y se les proporcionan recursos adecuados?	Alta
¿Existen disposiciones que garanticen la seguridad de permanencia en el cargo y la prohibición de conflictos de intereses para los puestos de la comisión electoral?	Baja

2.3. Registro y Participación de Asociaciones Públicas

Para que los procesos electorales funcionen, es necesario que los marcos jurídicos nacionales dedicados a las elecciones prevean el derecho de todos los individuos y grupos a formar, con plena libertad, sus propias asociaciones públicas con las garantías jurídicas necesarias para que puedan funcionar democráticamente y competir entre sí sobre la base de un trato equitativo ante la ley. En la Observación General N° 25 se destaca además que el derecho a la libertad de asociación, incluido el derecho a formar organizaciones y asociaciones que se ocupen de los asuntos públicos y a afiliarse a ellas, es un complemento esencial de los derechos protegidos por el Artículo 25. Fundamentalmente, las normas que rigen la inscripción y la participación no deben utilizarse “para limitar los derechos de asociación garantizados por el Pacto”.

El CDH ha expresado su preocupación por el registro y la participación de asociaciones públicas en 23 casos. Se planteó como preocupación la prohibición total del establecimiento de partidos políticos tanto en el examen de Eritrea (2019) como en el de Vietnam (2019). En su examen de Turkmenistán (2017), el Comité expresó su preocupación por “las restricciones excesivas al establecimiento y funcionamiento de los partidos políticos, así como las disposiciones que permiten a los representantes del

Comité Central de Elecciones y del Ministerio de Justicia supervisar las reuniones de los partidos políticos”. De manera análoga, en el examen de Kazajstán (2011, 2016), el Comité observó que las reglamentaciones sobre la inscripción de asociaciones públicas, incluidos los partidos políticos, “imponen restricciones indebidas al ejercicio de la libertad de reunión y participación política”. También se citaron restricciones indebidas o irrazonables en el examen de Tayikistán, en el que el Comité recomendó que el Estado “armonizara con el Pacto la legislación que rige la inscripción de las ONG”. En el examen de Moldova, el Comité observó que “ciertos requisitos que el Estado parte impone a la inscripción de los partidos políticos, como las condiciones relativas a su representación territorial, pueden violar el artículo 25 del Pacto al restringir el derecho de las personas a la plena expresión de sus libertades políticas”. En su examen de Kuwait (2011), el Comité expresó su preocupación por el hecho de que actualmente no existe ningún marco jurídico que regule la existencia de los partidos políticos. Esto también se planteó como cuestión en la República Popular Democrática de Corea, donde se consideró que la explicación de la delegación de que no se preveía ninguna reglamentación o legislación que rigiera la creación de partidos políticos, ya que no había “ninguna manifestación popular de deseo de crear nuevos partidos políticos”, era contraria a las disposiciones del artículo 25 del Pacto.

Sobre esta base, podemos inferir que el Comité considera principalmente el registro y la participación de las asociaciones públicas en dos aspectos: si el derecho a formar una asociación pública no está restringido de manera irrazonable, y si criterios objetivos regulan la creación de asociaciones públicas.⁷ Más allá de este enfoque dominante, el Comité también se ocupó brevemente de una tercera cuestión: si los criterios objetivos determinan la cancelación de la inscripción de los partidos políticos, como ocurrió en el caso de la disolución de dos partidos políticos pro-reforma en Irán.

Una recomendación del Comité de Derechos Humanos sobre el registro de asociaciones públicas:

55. El Estado parte debería revisar las leyes, reglamentos y prácticas pertinentes a fin de que se ajusten plenamente a las disposiciones de los artículos 22 y 25 del Pacto, en particular:

- (a) Simplificando las normas de registro para que las asociaciones públicas y los partidos políticos puedan ejercer su derecho de asociación de manera significativa;
- (b) La derogación del artículo 193-1 del Código Penal y el examen de la posibilidad de no sustituirlo por una infracción administrativa;

⁷ Esta consideración de criterios objetivos y razonables se refleja también en varios casos presentados al Comité en relación con la participación de los partidos políticos. En *Bwalya vs. Zambia*, por ejemplo, el Comité observa que «las restricciones a la actividad política fuera del único partido político reconocido, equivalen a una restricción irrazonable del derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos».

- (c) Velando por que las normas que rigen la financiación extranjera de las asociaciones públicas no den lugar en la práctica a un control o una interferencia indebidos sobre su capacidad para influir en la opinión pública y funcionar con eficacia, incluso revisando la lista de actividades para las que se puede utilizar la financiación extranjera;
- (d) Abordar los obstáculos a la inscripción y el funcionamiento de los sindicatos, levantar las limitaciones indebidas al derecho de huelga, investigar todas las denuncias de injerencia en las actividades de los sindicatos y de trato de represalia a los activistas sindicales, y revisar los procedimientos que rigen la negociación colectiva con miras a garantizar el cumplimiento del Pacto. (CCPR/C/BLR/CO/5)

Asuntos Clave	Frecuencia de la Consideración
¿Está el derecho a formar partidos políticos irrazonablemente restringido?	Alta
¿Está regulada la creación de partidos políticos con criterios objetivos?	Alta
¿Esta regulada la des-inscripción y/o no inscripción de los partidos políticos por criterios objetivos?	Sustancial
¿Prevé el marco jurídico un recurso oportuno contra la cancelación de la inscripción o la no inscripción de los partidos políticos?	Baja
¿Pueden las ONG y las OSC registrarse y operar libremente?	Sustancial
¿Existen disposiciones que exijan la tramitación oportuna de la solicitud de registro para las OSC/ ONG?	Baja
¿Permite el marco jurídico la observación de todo el proceso electoral?	Baja
¿Existen criterios y plazos objetivos para la acreditación?	Sustancial

2.4. El Ejercicio Efectivo del Derecho al Voto

El derecho de voto está en el centro de todo proceso democrático basado en la voluntad del pueblo, y es una garantía fundamental contenida en el artículo 25. Como se indica en el Comentario General 25, el derecho de voto (en elecciones y referéndums) debe establecerse por ley y sólo puede estar sujeto a restricciones razonables, como la fijación de una edad mínima para el derecho de voto. Por ejemplo, se considera poco razonable restringir el derecho de voto por motivos de discapacidad física o imponer requisitos de alfabetización, educación o propiedad. En la Observación General 25 se establece además que el derecho de voto también abarca su ejercicio efectivo; que la igualdad de oportunidades para votar también obliga al Estado a “adoptar medidas eficaces para garantizar que todas las personas con derecho a voto puedan ejercerlo. En la Observación se explica que ese ejercicio efectivo implica que “se deben adoptar medidas positivas para superar dificultades concretas como el analfabetismo, las barreras lingüísticas, la pobreza o los obstáculos a la libertad de circulación que impiden a las personas con derecho a voto ejercer sus derechos de manera efectiva”. Deberían adoptarse métodos específicos, como fotografías y símbolos, para garantizar que los votantes analfabetos dispongan de información adecuada en la que basar su elección”. El cuadro que figura a continuación sirve brevemente para mostrar la forma en que este tipo de dificultades específicas puede diferir entre los grupos sociales votantes.

Ejemplos de grupos sociales y posibles dificultades específicas en el proceso electoral

Grupo Social	Dificultades Específicas
Analfabetas	Acceso a la información, accesibilidad a las urnas.
Personas con discapacidades	Acceso a la información, accesibilidad a las urnas.
Privados de libertad	Acceso a la información, accesibilidad a las urnas.
Personas en situación de calle	Requisitos de residencia, falta de documentación.
Personas desplazadas internacionalmente	Requisitos de residencia, discriminación, conflicto y seguridad, falta de documentación.
Minorías lingüísticas	Acceso a la información, discriminación, barreras lingüísticas.

El CDH expresó en 19 ocasiones su preocupación por el derecho de voto y el ejercicio efectivo del derecho de voto. De manera más general, en el examen de Nigeria (2019), el Comité recomendó que el Estado “vele por que se garantice a todos el ejercicio efectivo

del derecho de voto y que las personas con derecho a voto, así como los activistas y los candidatos, estén protegidos contra la violencia y las amenazas”. En su examen de Haití (2014), el Comité recomendó que el Estado adoptara “las medidas necesarias para organizar las elecciones municipales previstas para 2011, a fin de que los ciudadanos tengan acceso efectivo a sus derechos en virtud del artículo 25”. También se planteó la necesidad de que los procesos electorales se celebraran a tiempo en el examen de Malawi (2011), el Congo (2000) y Bahréin (2018), en lo que respecta a las restricciones al ejercicio efectivo del derecho de voto y a la privación del derecho a participar en los asuntos públicos. En el examen de los Estados Unidos de América, al Comité le preocupaba además que “la identificación de los votantes y otros requisitos de elegibilidad introducidos recientemente pueden imponer cargas excesivas a los votantes y dar lugar a la privación de facto de un gran número de votantes, incluidos los miembros de grupos minoritarios”. En las observaciones finales de Tayikistán, el Comité también expresó su preocupación por el número limitado de mesas electorales en el extranjero. Por último, el Comité planteó la cuestión del sufragio universal, incluidos los planes para instituir el sufragio, en el examen de China (Hong Kong) y China (Macao), aunque reconoció las reservas al apartado b) del artículo 25 del Pacto. En el caso de Nepal, el Comité también observó que 4 millones de personas seguían careciendo de certificados de ciudadanía, “lo cual es esencial para el disfrute de los derechos garantizados por el Pacto, incluido el derecho de voto”.

El CDH observó sistemáticamente que el derecho de voto no sólo abarca el necesario otorgamiento de derechos, sino también el ejercicio efectivo de ese derecho mediante la imposición de medidas habilitantes. Del propio artículo 25 también se desprende que la ejecución del derecho de voto también abarca la celebración de elecciones periódicas y oportunas. En lo que respecta a la habilitación, el Comité se ha ocupado ampliamente de las personas con discapacidad, las minorías lingüísticas, las personas privadas de libertad y los grupos minoritarios. Sin embargo, el derecho al voto de los desplazados internos ha recibido una atención marginal, y la cuestión sólo se ha señalado en las observaciones finales de Colombia (2004), en las que el Comité recomendó que el Estado “adopte todas las medidas necesarias para garantizar que los desplazados puedan ejercer los derechos garantizados en el artículo 25”. Además, ninguno de los obstáculos a los que probablemente se enfrenten los desplazados internos para ejercer su derecho de voto ha sido objeto de un examen detallado -como los requisitos restrictivos de residencia, la falta de documentación, la discriminación, la falta de acceso y el conflicto y la inseguridad. Los derechos de las personas sin hogar a ejercer su voto también se han descuidado en gran medida en los exámenes de Estado, lo cual es preocupante dado que la Observación General 25 sostiene directamente que “los requisitos de residencia no deben imponerse o aplicarse de manera tal que excluyan a las personas sin hogar del derecho de voto”. Es probable que las personas en situación de calle tropiecen con dificultades específicas para ejercer efectivamente esos derechos, lo que impone al Estado la obligación de adoptar las medidas necesarias para garantizar que puedan ejercer su derecho de voto. Un panorama superficial de la bibliografía sugiere preliminarmente que pocos Estados han impuesto esas medidas habilitantes.

Una recomendación del CDH sobre las normas y prácticas electorales:

El Estado Parte debería ajustar sus normas y prácticas electorales a lo dispuesto en el Pacto, incluido su artículo 25, entre otras cosas:

- (a) Haciendo plenamente efectivo el derecho de todo ciudadano a participar verdaderamente en la dirección de los asuntos públicos y fomentando una cultura de auténtico pluralismo político;
- (b) Abstenerse de utilizar el derecho penal como instrumento para hostigar y excluir a los miembros de la oposición de una participación significativa en la vida pública y en los procesos electorales, y llevar a cabo una investigación exhaustiva, creíble e imparcial de la presunta desaparición forzada de Ehsan Odinaev;
- (c) Revisar las limitaciones del derecho a postularse para ser electo, con miras a garantizar su compatibilidad con el Pacto;
- (d) Revisar la legislación que prevé la denegación general del derecho de voto a todos los presos condenados, que no cumple los requisitos del párrafo 3 del artículo 10, leído conjuntamente con el artículo 25, del Pacto, y la denegación del derecho de voto a toda persona declarada incompetente por un tribunal;
- (e) Garantizar la plena independencia de la Comisión Central de Elecciones y Referendos;
- (f) Establecer condiciones iguales para todos en las campañas electorales, incluido el acceso igualitario a la televisión estatal.

Asuntos Clave	Frecuencia de la Consideración
¿La ley da derecho a todos los ciudadanos en edad de votar?	Alta
¿Son objetivas y razonables las restricciones al derecho de voto?	Alta
¿Se restringe el derecho de voto de manera discriminatoria o arbitraria?	Alta
¿Se priva a los detenidos y privados de libertad del derecho al voto?	Alta
¿Discriminan los criterios de elegibilidad de los votantes a las minorías?	Sustancial

Asuntos Clave	Frecuencia de la Consideración
¿Discriminan por motivos de género las leyes o procedimientos sobre la adquisición o concesión de la ciudadanía?	Sustancial
¿Tienen el derecho al voto las personas con discapacidades mentales y las que están bajo tutela?	Alta
¿Son razonables los requisitos de residencia para el ejercicio del derecho de voto?	Baja
¿Existen disposiciones que permitan el registro desde el extranjero?	Baja
¿Se permite a los residentes no ciudadanos elegibles registrarse para votar en las elecciones locales?	Baja

2.5. Derecho a Postularse para Elecciones

El derecho a postularse a elecciones, también conocido como sufragio pasivo, facilita asimismo el gobierno democrático basado en la libre voluntad del pueblo a través de representantes libremente elegidos. Sobre la base de la Observación General 25, podemos inferir que este derecho no puede ser restringido de manera irrazonable, como por ejemplo exigiendo a los candidatos que sean miembros de partidos o de partidos específicos. Las restricciones razonables de este derecho pueden, a su vez, incluir elementos como los requisitos de edad o la incapacidad mental. No obstante, esos requisitos restrictivos deben establecerse en el marco jurídico nacional.⁸

El CDH identificó en las observaciones finales estudiadas una serie de limitaciones poco razonables y exclusiones arbitrarias del derecho a postularse a elecciones. En las observaciones finales de Burkina Faso (2016), el Comité expresó su preocupación en relación con los informes de la "exclusión radical y mal definida de varios candidatos a las elecciones parlamentarias y presidenciales de 2015". En el caso de Mongolia (2016), el Comité recomendó que el "Estado parte debería eliminar las restricciones al derecho a participar en la vida pública, incluido el derecho a postularse para las elecciones". Además, en el examen del Irán, el Comité enumeró una serie de cuestiones que habían restringido indebidamente el derecho a presentarse a las elecciones de 2009, lo que en última instancia dio lugar a que sólo 4 de los 450 posibles candidatos obtuvieran la aprobación necesaria para las elecciones presidenciales. Por último, en su examen de Tayikistán (2019), la Comisión planteó preocupaciones en relación con "limitaciones

⁸ El examen de lo que puede constituir esas restricciones razonables se ha examinado exhaustivamente en el procedimiento de comunicaciones individuales. Véase, por ejemplo, Mohamed Nasheed vs. la República de Maldivas

indebidas del derecho a presentarse a las elecciones debido a los estrictos requisitos de elegibilidad, como los relativos al idioma, la educación y la residencia”. Es interesante que, en lo que respecta al derecho de voto, el Comité se refirió sistemáticamente a las medidas adoptadas para garantizar la participación de las personas con discapacidad. Sin embargo, en lo que respecta al derecho a postularse para elecciones, la consideración de las personas con discapacidad se ha descuidado comparativamente.

Una recomendación del CDH sobre los límites del mandato presidencial:

45. A la luz de la Observación General No. 25 (1996) del Comité sobre la participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, el Estado Parte debería adoptar las medidas necesarias para:

- (a) Velar por que las próximas elecciones sean libres y justas; que se garantice el ejercicio efectivo del derecho de voto; y que las personas con derecho de voto, así como los activistas y los candidatos, estén protegidos contra la violencia, las amenazas, la coacción o las interferencias manipuladoras de cualquier tipo;
- (b) Asegurar un proceso electoral justo e imparcial y garantizar la transparencia en la financiación de las campañas;
- (c) Garantizar la seguridad de las urnas y que los votos se cuenten en presencia de los candidatos o sus agentes. Debe haber un escrutinio independiente del proceso de votación y recuento y acceso a la revisión judicial u otro proceso equivalente;
- (d) Respetar los criterios de elegibilidad establecidos en la Constitución, en particular el límite del mandato presidencial. (CCPR/C/HND/CO/2).

Asuntos Clave	Frecuencia de la Consideración
¿Se restringe el derecho a postularse sólo de manera razonable, objetiva y no discriminatoria?	Alta
¿Están limitadas en el tiempo las limitaciones al derecho a presentarse a elecciones de las personas condenadas por delitos electorales?	Sustancial
¿Pueden los candidatos independientes presentarse a todos los niveles de las elecciones?	Baja
¿Protege la ley a los candidatos contra la discriminación o la desventaja?	Alta
¿Garantizan los procedimientos de registro la igualdad de trato para todos los candidatos?	Sustancial

Asuntos Clave	Frecuencia de la Consideración
¿Son razonables y están definidos por ley los procedimientos y los plazos para la inscripción de candidatos?	Sustancial
¿Los criterios de candidatura abordan los conflictos de intereses?	Baja
¿Son razonables los requisitos de firma?	Baja

2.6. Elecciones libres, transparentes y justas

Garantizar la libre expresión de la voluntad de los votantes en virtud del artículo 25 requiere un proceso electoral libre, transparente y justo. A su vez, tal proceso requiere naturalmente condiciones que conduzcan al libre ejercicio de la elección electoral. Con este fin, el Comité observa en la Observación General N° 25 que se requiere un examen independiente del proceso de votación y recuento, que se deben respetar y aplicar los resultados de elecciones auténticas, que las elecciones deben celebrarse periódicamente de manera justa y libre en un marco de leyes que garanticen el ejercicio efectivo del derecho de voto, y que en los informes de los Estados se deben describir “las leyes y los procedimientos que aseguren que el derecho de voto pueda de hecho ser ejercido libremente por todos los ciudadanos e indicar la forma en que la ley garantiza el secreto, la seguridad y la validez del proceso de votación”. Sobre esta base, el logro de unas elecciones libres, transparentes y justas, como se exige en el artículo 25, comprende obligaciones permanentes a lo largo del ciclo electoral, en lugar de limitarse a la jornada electoral inmediata y al proceso de verificación.

El Comité observó inquietudes en relación con el cumplimiento de procesos electorales libres, transparentes e imparciales en 31 ocasiones. En su examen de Ruanda (2016), el Comité observó “los defectos de procedimiento comunicados durante el proceso de referéndum de diciembre de 2015, que dio lugar a la enmienda constitucional que protege al presidente de ser procesado en relación con la traición y las violaciones graves y deliberadas de la Constitución si no se inician procedimientos judiciales mientras está en el cargo”. También se observaron presuntas irregularidades similares en el proceso electoral de Azerbaiyán (2009), Macedonia del Norte (2008), Vietnam (2019), Tayikistán (2019), la Federación de Rusia (2003) y Guinea Ecuatorial (2019). En su examen de Belarús, la Comisión expresó su preocupación por la transparencia del proceso de recuento de votos. De manera análoga, en su examen del Togo, el Comité observó que “las elecciones legislativas ..., en las que parte de la oposición se negó a participar, tal vez no se ajustaron suficientemente a los requisitos de transparencia y honestidad previstos en el artículo 25 del Pacto”. En otras observaciones finales se señaló la necesidad más general de adoptar medidas activas para garantizar “elecciones libres, fiables y transparentes” o la insuficiencia de las medidas actuales (véase, por ejemplo, Gambia, 2018; Senegal, 2019; Níger, 2019; Jordania, 2010).

Una recomendación del CDH sobre la celebración de elecciones genuinas y periódicas:

48. El Estado Parte debería: (a) cooperar con todas las partes interesadas para acordar un calendario electoral que permita la celebración de elecciones libres, pacíficas y justas lo antes posible; (b) respetar el derecho constitucional de todo ciudadano a participar en los asuntos públicos; y (c) poner fin a la intimidación de los opositores y candidatos a la elección presidencial y a las violaciones de sus derechos reconocidos en el Pacto, adoptando las medidas necesarias para garantizar su protección efectiva. (CCPR/C/COD/CO/4)

De lo anterior se desprende que la evaluación que hace el Comité de la celebración de elecciones libres, transparentes y justas en virtud del artículo 25 es, por lo general, de carácter amplio y tiene en cuenta cualquier irregularidad comunicadas en las elecciones y el proceso de verificación inmediatos. Sin embargo, las etapas anteriores del proceso electoral han recibido comparativamente poca consideración en virtud del artículo 25.

2.7. Financiamiento de campaña y gastos de los candidatos

Como se ha señalado anteriormente, las elecciones son un medio para traducir la libre expresión de la voluntad de los electores en un gobierno representativo. Para lograr este objetivo, es necesario que los marcos jurídicos nacionales presten cuidadosa atención a la financiación de las actividades de los partidos políticos, como, tal vez de manera más destacada, la financiación de las campañas electorales u otros gastos de los candidatos. Como señala el Comité, el Estado “debe tratar a todos los partidos políticos con igualdad y ofrecerles las mismas oportunidades de llevar a cabo sus actividades legítimas, de conformidad con los artículos 25 y 26 del Pacto”. Además, en la Observación General N° 25 se afirma que “podrán justificarse limitaciones razonables de los gastos de campaña cuando ello sea necesario para garantizar que no se menoscabe la libre elección de los votantes ni se distorsione el proceso democrático por el gasto desproporcionado en favor de ningún candidato o partido”. Las reglamentaciones de financiación de las campañas electorales actúan tanto como un medio para garantizar el acceso al derecho y la igualdad de oportunidades para ser electo en virtud de la ley, como una estrategia para prevenir la corrupción en el proceso electoral.

En las observaciones finales estudiadas, se mencionó el artículo 25 en el examen de San Vicente y las Granadinas (2019), con referencia a las preocupaciones relativas al actual marco jurídico que protege la financiación de las campañas. En el examen de Tayikistán (2019) para sus listas de cuestiones, el CDH señaló igualmente las preocupaciones relativas a los elevados depósitos financieros exigidos a los candidatos. Al abordar la cuestión de Guinea Ecuatorial (2019), el Comité planteó preocupaciones en torno al hecho de que el Partido Democrático de Guinea Ecuatorial aparentemente recibía fondos públicos mientras que los partidos de la oposición tenían que recaudar sus propios

fondos. Por último, en su examen de Honduras (2017), el Comité recomendó que el Estado parte adoptara las medidas necesarias para “garantizar un proceso electoral justo e imparcial y asegurar la transparencia en la financiación de las campañas”.

En particular, el CDH aborda la cuestión de la financiación de las campañas electorales de manera relativamente amplia, habiendo planteado preocupaciones en relación con los límites razonables de las contribuciones financieras, la distribución equitativa de la financiación pública y el abuso de los recursos estatales en el proceso electoral. No obstante, siguen existiendo dos esferas de preocupación que se mencionan comparativamente, aunque no totalmente: las normas relativas a las donaciones de personas o entidades no nacionales y la cuestión de si el marco jurídico exige la transparencia de las contribuciones y los gastos de los partidos políticos y los candidatos.

Asuntos Clave	Frecuencia de la Consideración
¿Exige el marco jurídico la transparencia de las contribuciones y los gastos de los partidos políticos y los candidatos?	Baja
¿Existen topes razonables para las contribuciones financieras a los partidos políticos y candidatos, o para los gastos realizados por ellos y en su nombre?	Alta
Si se proporciona financiación pública a los partidos políticos, ¿se distribuye equitativamente?	Sustancial
¿Está regulado el uso indebido de los recursos del Estado?	Sustancial
¿Define y sanciona el marco jurídico la ocultación de fondos de campaña ilícitos?	Baja

Capítulo 3. Ambiente Político

La realización igualitaria del derecho a participar en los asuntos públicos en sus tres dimensiones depende de la realización de un entorno político propicio. Este punto se reitera directamente en las *Directrices sobre la Aplicación Efectiva del Derecho a Participar en los Asuntos Públicos*, en las que se señala que “el ejercicio efectivo de este derecho requiere un entorno en el que 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, sean plenamente respetados y disfrutados por todas las personas”. Así pues, en el capítulo siguiente se examinan estas dimensiones interdependientes del derecho a participar en los asuntos públicos.

Una recomendación del CDH sobre la realización de una reforma constitucional para devolver el poder a las ramas del gobierno elegidas democráticamente:

53. El Estado parte debería ajustar su marco constitucional al Pacto, incluido el artículo 25, entre otras cosas, mediante:

- (a) Fomentando una cultura de pluralismo político, garantizando la libertad de un debate político auténtico y pluralista y permitiendo la inscripción de los partidos políticos de la oposición, entre otras cosas, para competir en las elecciones, presentar candidatos y participar en la formación del gobierno;
- (b) Empezar un proceso de reforma constitucional con el objetivo de delegar el poder a los poderes elegidos democráticamente y garantizar el derecho de todos los ciudadanos a participar en la dirección de los asuntos públicos y a acceder a la función pública en condiciones generales de igualdad;
- (c) Garantizar la celebración de elecciones libres y justas;
- (d) Asegurar la independencia y la eficacia de los órganos encargados de las elecciones y de la lucha contra la corrupción. (CCPR/C/SWZ/CO/1)

3.1. Pluralismo Político

El concepto de pluralismo político -y en particular el de los partidos políticos- se refiere a un entorno democrático en el que existe una multiplicidad, diversidad o pluralidad de opiniones y en el que los grupos son libres de expresarse dentro de un sistema político. A nuestros efectos, puede considerarse que el pluralismo político hace efectiva la libre expresión de la voluntad de los electores mediante una elección diversificada y libre de representantes en el proceso electoral. La necesidad del pluralismo político para dar efecto al apartado b) del artículo 25 es relativamente evidente en la jurisprudencia del

Comité; por ejemplo, se señaló como aspecto positivo la introducción de un sistema multipartidista en Guinea Ecuatorial (2004). En relación con ello, en su examen de Eritrea (2019), tanto en lo que respecta a las listas de cuestiones como a las observaciones finales, el CDH recomendó que se celebraran elecciones nacionales que permitieran el pluralismo político. Además, en el examen de Guinea Ecuatorial (2019), el Comité observó que el sistema político existente limita el pluralismo político en la práctica. Al referirse a Belarús (2018), el Comité expresó su preocupación por las limitaciones al debate político pluralista. Por último, en los exámenes de Argelia (2018), Uzbekistán (2015) y Laos (2018), el Comité recomendó “esfuerzos para promover el pluralismo político”, “fomento de una cultura del pluralismo político” y “promoción del pluralismo político”, respectivamente.

Asunto Clave	Frecuencia de la Consideración
¿Permite el marco jurídico el pluralismo de los partidos políticos?	Sustancial

3.2. Corrupción

Los Estados tienen la obligación de adoptar las medidas necesarias para prevenir la corrupción a todos los niveles, incluso para garantizar el acceso de los ciudadanos a la participación en los asuntos públicos. La corrupción puede socavar la expresión de la libre voluntad del público y puede afectar a la imparcialidad del proceso electoral, impidiendo así el ejercicio del derecho a participar en los asuntos públicos. Esta conexión queda fácilmente demostrada en el examen de Bosnia y Herzegovina (2017) en el que el Comité recomendó que el Estado “intensifique sus medidas para combatir la corrupción, en particular entre las figuras gubernamentales, a fin de garantizar la **participación efectiva en la vida pública**” (sin cursiva en el original).

En todas las observaciones finales estudiadas, el Comité examinó la corrupción en el contexto de la participación pública en 14 ocasiones. En su examen de Madagascar (2017), el Comité expresó su preocupación por los informes según los cuales “la corrupción sigue estando bastante extendida en la comunidad política”. De manera análoga, en sus listas de cuestiones de Guatemala y Vietnam (2019) el Comité expresó su preocupación por la prevalencia de la corrupción en la política y la vida pública en general. En otros exámenes en que se analizó el disfrute de los derechos previstos en el Artículo 25, la Comisión observó preocupaciones directamente relacionadas con el proceso electoral. Por ejemplo, en las observaciones finales de Angola y San Vicente y las Granadinas, el Comité tomó nota de los informes sobre la corrupción durante las elecciones de 2017 y 2015, respectivamente. Al inspeccionar las referencias hechas por el Comité, podemos observar que las preocupaciones relativas a la corrupción en virtud del artículo 25 son relativamente amplias y, por lo general, se limitan a declaraciones relativas a la propagación existente de la corrupción.

Una recomendación del CDH sobre la participación en los asuntos públicos y la corrupción:

52. Al Comité le preocupa que la concentración de poder en el Rey, que, entre otras cosas, le confiere poderes excesivos de nombramiento sobre el Gobierno, el Parlamento y el poder judicial, sea incompatible con el artículo 25 del Pacto. También le preocupa que las elecciones celebradas en el Estado parte en 2013, no se ajusten a las normas internacionales relativas a la celebración de elecciones libres e imparciales, y que los partidos políticos como tales no puedan inscribirse, participar en las elecciones, presentar candidatos o participar de otro modo en la formación de un gobierno. Le preocupa además que ni la Comisión Electoral y de Límites, ni la Comisión de Lucha contra la Corrupción sean suficientemente independientes, imparciales o eficaces (arts. 19, 21, 22 y 25). (CCPR/C/SWZ/CO/1)

Asunto Clave	Frecuencia de la Consideración
¿Toma el Estado medidas activas para prevenir la corrupción en el proceso electoral?	Sustancial
¿Está el proceso electoral, en general, libre de corrupción e interferencias?	Alta

3.3. Libertad de Reunión

El PIDCP reconoce la obligación de garantizar la libertad de reunión, aunque no como un derecho absoluto. En el contexto del derecho a participar en los asuntos públicos, dispone que todas las personas tienen derecho a reunirse libremente, lo que permite a los candidatos y a los partidos políticos llevar a cabo actividades tales como reuniones de campaña electoral. El CDH ha destacado específicamente que “la libertad de expresión, reunión y asociación son condiciones esenciales para el ejercicio efectivo del derecho de voto y deben ser protegidas plenamente”. De esta manera, el derecho a la libertad de reunión está naturalmente interrelacionado con el derecho a participar en los asuntos públicos. El Comité reafirmó esta relación al expresar su preocupación por “las restricciones a las reuniones y manifestaciones públicas” en virtud del Artículo 25 en su examen de Vietnam (2002). Posteriormente, en su examen de Guinea y San Vicente y las Granadinas para sus listas de cuestiones, respectivamente, el Comité se refirió explícitamente a la libertad de reunión en el contexto de las elecciones.

Asunto Clave	Frecuencia de la Consideración
¿Son necesarias, objetivas y proporcionadas las restricciones a la libertad de reunión?	Alta

3.4. Libertad de Expresión

Aunque los medios de comunicación son uno de los beneficiarios convencionales de la libertad de expresión, el derecho a la libertad de expresión también se extiende a todas las personas, incluidos los candidatos políticos y los partidos que participan en una campaña electoral. Como se ha citado en la sección 2.11 supra, el derecho a la libertad de expresión puede considerarse una condición esencial para el ejercicio efectivo del derecho de voto. Por su parte, el Comité de Derechos Humanos identificó el derecho a la libertad de expresión en el contexto del artículo 25 en las observaciones finales de Libia (2007), refiriéndose a los informes de una amplia limitación de la libertad de expresión impuesta en respuesta a grupos pacíficos de oposición y a las críticas al Gobierno. Análogamente, en el caso de Rusia (2015), el Comité señaló presuntas violaciones de la libertad de expresión e información en el marco del derecho a participar en los asuntos públicos.

Asunto Clave	Frecuencia de la Consideración
¿Son necesarias, objetivas y proporcionadas las restricciones a la libertad de expresión?	Alta

3.5. Entorno de los medios de comunicación y acceso a la información

Para mantener al público informado de manera equilibrada e imparcial durante el ciclo electoral es necesario un marco jurídico adecuado que garantice el acceso de todos los partidos políticos y candidatos a los medios de comunicación. A su vez, esas normas permiten a los partidos y candidatos competir sobre la base de un trato equitativo en virtud de la ley. Como se señala en la Observación general N° 25, “la libre comunicación de información e ideas sobre cuestiones públicas y políticas entre los ciudadanos, los candidatos y los representantes elegidos es esencial [para garantizar el pleno disfrute de los derechos protegidos por el artículo 25]. Esto implica una prensa y otros medios

de comunicación libres, capaces de comentar las cuestiones públicas sin censura ni restricciones y de informar la opinión pública”.⁹

El Comité planteó en 11 ocasiones preocupaciones relativas al entorno de los medios de comunicación y el acceso a la información de interés público. En su examen de Venezuela (2015), el Comité tomó nota de las preocupaciones relativas a “los informes en que se alega el carácter limitado del acceso a la información de interés público”. De manera análoga, en su examen de China (Hong Kong) en 2013, la Comisión determinó que se había producido un “deterioro de la libertad de los medios de comunicación y la libertad académica”. En el caso de Cabo Verde (2019), el Comité recomendó que el “Estado parte intensificara sus esfuerzos por aumentar la transparencia y la rendición de cuentas en la administración pública y entre los funcionarios públicos y considerara la posibilidad de aprobar legislación sobre el acceso a la información pública”. El Comité también planteó inquietudes relacionadas con el entorno de los medios de comunicación en virtud del artículo 25 en las listas de cuestiones de Belarús; tomó nota de las denuncias de acceso limitado de los candidatos de la oposición a los medios de comunicación. Por último, al examinar la cuestión de Guinea Ecuatorial (2019), el Comité expresó su preocupación por los informes de que se asignaba a los partidos de la oposición menos tiempo de emisión que al Partido Democrático de Guinea Ecuatorial. También es notable que las preocupaciones relativas al uso de los medios de comunicación y el acceso a la información siguen centrándose predominantemente en el papel de la televisión estatal, aunque los ciudadanos recurren cada vez más a las fuentes en línea.

Asuntos Clave	Frecuencia de la consideración
¿Existen disposiciones que concedan a los ciudadanos y a los medios de comunicación el acceso a la información?	Sustancial
¿Pueden los medios de comunicación privados operar libremente y sin censura?	Baja
¿Cubren los medios de comunicación públicos los procesos electorales de manera equitativa?	Sustancial
¿Existen disposiciones que restrinjan la incitación al odio y la violencia en los medios de comunicación?	Sustancial
¿Existen medidas para garantizar la seguridad de los periodistas?	Baja

⁹ Interesantemente, las reclamaciones relativas a la prohibición de la publicación de datos de encuestas se consideraron insuficientemente fundamentadas y, por lo tanto, inadmisibles en el caso de Kim Jong-Cheol vs. la República de Corea

Capítulo 4. Grupos de enfoque

La discriminación contra diversos grupos especiales como las mujeres, las minorías, los grupos marginados o las personas con discapacidades, constituye un claro obstáculo para la realización universal del derecho a participar en los asuntos políticos y públicos. Por ello, a menudo se requiere un cuidado especial para asegurar que sus derechos sean protegidos, respetados y cumplidos. En este capítulo se examinará la participación política de cuatro grupos reconocidos, a saber, las mujeres, las personas con discapacidad, las personas privadas de libertad, así como las minorías y los grupos marginados. Esta lista dista mucho de ser exhaustiva y, como se ha señalado en comentarios anteriores, algunos grupos merecen una mayor consideración a la hora de garantizar su acceso a la participación pública - como las personas albinas y la participación de los grupos LGBTI en los procesos de toma de decisiones que les afectan.

4.1. Participación de la mujer en los asuntos públicos

En el contexto del artículo 25, la igualdad entre los géneros se ha centrado principalmente en la representación y la participación políticas en un sentido amplio, y la gran mayoría de las preocupaciones en el marco del artículo 25 se refieren en general a la “participación limitada de la mujer en la vida política y pública”. De todos los grupos especiales identificados, la participación de la mujer en los asuntos públicos sigue siendo el grupo y el ámbito temático más frecuentemente planteado en el marco del artículo 25.

El Comité planteó inquietudes en relación con la participación de la mujer en los asuntos públicos en 138 ocasiones. En sus exámenes de Austria (2007, 2015), el Comité expresó su preocupación en relación con la limitada representación de la mujer en la vida política y pública. En el examen de Liechtenstein (2004), el Comité alentó al Estado a que adoptara “medidas destinadas a aumentar la participación de la mujer en el Gobierno y en los procesos de adopción de decisiones y a seguir promoviendo la igualdad entre el hombre y la mujer en esferas no públicas”. De manera análoga, en su examen de Nigeria (2019), el Comité recomendó que el Estado parte “promoviera la participación de las candidatas en las elecciones”. En otros exámenes de Estados, el CDH fue más específico en sus recomendaciones, señalando industrias y sectores concretos que podrían requerir mejoras. Entre esos sectores figuran el mundo académico (véase, por ejemplo, Suecia, 2009), la esfera privada (véase, por ejemplo, Hungría, 2010), la esfera pública (véase, por ejemplo, El Salvador, 2010), los niveles superiores del poder judicial (véase Suecia, 2019), los puestos de adopción de decisiones (véase, por ejemplo, El Salvador, 2010) y los puestos de la administración de justicia (véase, por ejemplo, Suecia, 2019, Mongolia, 2011), el poder ejecutivo (véase, por ejemplo, Kuwait, 2011), la administración pública (véase, por ejemplo, Nicaragua, 2008) y el poder legislativo (véase, por ejemplo, Bosnia y Herzegovina, 2006), así como a escala local y regional (véase Surinam, 2015 y República Checa, 2013, respectivamente). A menudo recomendó que los Estados partes

adoptaran medidas especiales de carácter temporal para atender a las preocupaciones relacionadas con la participación de la mujer en los asuntos públicos.

Sin embargo, existen inconsistencias preocupantes en la base jurídica utilizada por el Comité al abordar la participación de la mujer en los asuntos políticos, incluso cuando la observación o recomendación es idéntica o casi idéntica. Además, a menudo no está claro por qué o cuándo se elige cada base. A modo de ejemplo, en las observaciones finales de Mozambique (2013) el Comité señala “la baja representación de la mujer” como una cuestión que afecta al disfrute del artículo 25. Sin embargo, en las observaciones finales de Macedonia del Norte (2015), donde el Comité señala la “baja representación de la mujer” en los asuntos públicos, el Comité sólo cita el artículo 3. Además, el examen por el Comité de la participación de la mujer en la vida política es también comparativamente vago. Por ejemplo, en su examen de Mauricio, el Comité sólo observó que “la participación de la mujer en la vida política sigue siendo insuficiente”. También es importante señalar que, más allá de la *representación* que se considera predominantemente en las observaciones finales estudiadas, es igualmente importante considerar la *promoción* de la participación de la mujer en todas las esferas de la vida pública y política.

Una recomendación del CDH sobre la participación de la mujer en los asuntos públicos:

19. El Estado parte debería adoptar medidas jurídicas y normativas más enérgicas para lograr efectivamente, en plazos determinados, una representación equitativa de la mujer en la vida pública y política, en particular en los puestos de adopción de decisiones, incluidos los órganos legislativos y ejecutivos y la judicatura a todos los niveles, de ser necesario mediante la adopción de medidas especiales de carácter temporal adecuadas, a fin de dar efecto a las disposiciones del Pacto. (CCPR/C/CZE/CO/4)

Asuntos Clave	Frecuencia de la consideración
¿Están las mujeres suficientemente representadas en los cargos políticos elegidos y en los puestos de responsabilidad?	Alta
¿Tienen las mujeres una proporción suficiente de escaños en la legislatura o puestos de decisión en los poderes ejecutivo y judicial?	Alta
¿Están las mujeres suficientemente representadas en los puestos de decisión en el sector privado?	Baja
¿El sistema electoral perjudica directa o indirectamente a los candidatos por motivos de género?	Baja

Asuntos Clave	Frecuencia de la consideración
¿Existen disposiciones para promover la igualdad de género en la administración electoral?	Baja
¿Existen medidas que limiten indirectamente el derecho de la mujer a votar, a presentarse como candidata a un cargo o a participar de alguna otra manera en los asuntos políticos?	Baja
¿Existen medidas para promover la igualdad de género en la dirección de los partidos políticos?	Sustancial

4.1.1. Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

Durante el período 2010-2019, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDM) señaló 487 veces en 127 observaciones finales preocupaciones en relación con la participación de la mujer en la vida pública y política. El Comité emitió las correspondientes recomendaciones en prácticamente todas esas ocasiones, en un total de 483 ocasiones. En cuanto a la distribución geográfica, la mayoría de las preocupaciones se dirigieron a países situados en Asia (19%), seguidos de Europa (27%), África (19%), América del Norte (10,3%), América del Sur (7,1%) y Oceanía (7,1%).

Entre el 2015 y 2019, el CEDM planteó consistentemente preocupaciones relacionadas con la participación de la mujer en la vida política y pública. Casi todas esas preocupaciones se referían a la representación de la mujer en los órganos y puestos de adopción de decisiones, sobre todo a nivel parlamentario o ministerial, así como en los puestos judiciales, las fuerzas armadas, la administración pública y los puestos diplomáticos. Algunas de las preocupaciones se plantearon en relación con la sub-representación en sectores más específicos de la vida política y pública, por ejemplo, "la sub-representación de la mujer en los niveles de adopción de decisiones en los mecanismos existentes para la prevención y la gestión de las epidemias de enfermedades transmitidas por vectores". En aproximadamente la mitad de esas ocasiones, el Comité planteó la aplicación de medidas especiales de carácter temporal para lograr la igualdad sustantiva de la mujer en la vida pública y política. Además, cabe señalar que el CEDM se ocupa sistemáticamente de la escasa participación de la mujer en la vida pública y política. Emplea convencionalmente el uso de porcentajes de umbral en un examen exhaustivo de diversos órganos y puestos decisorios, y aborda de manera coherente y exhaustiva la necesidad de medidas especiales de carácter temporal destinadas a aumentar la participación de la mujer en la vida política y pública.

4.2. Personas con discapacidades

Las personas con discapacidades físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo pueden enfrentarse a barreras que les impidan participar plena y eficazmente en la sociedad, en particular en entornos con actitudes y perspectivas diversas. Como se especifica en la Observación General relativa al artículo 25, esos obstáculos dan lugar a la necesidad de que los Estados apliquen medidas positivas “para superar [esas] dificultades específicas” a fin de que todos los ciudadanos puedan ejercer su derecho a participar en los asuntos públicos en virtud del PIDCP.

El Comité expresó 22 veces su preocupación por el disfrute del derecho a participar en los asuntos públicos y el derecho de voto de las personas con discapacidad. En su examen de Serbia (2017), el Comité observó que las personas con discapacidad todavía se enfrentan a muchos problemas para acceder a la participación política. En las observaciones finales de Polonia (2016), San Marino (2015), Albania (2013), la República Checa (2013), Hungría (2018), Lituania (2018), Tayikistán (2019) y China (2013), respectivamente, el Comité planteó preocupaciones más concretas por el hecho de que, según se informa, las personas con discapacidades mentales, psicosociales y/o intelectuales son objeto de una privación o restricción irrazonable o desproporcionada de su capacidad jurídica, incluido su derecho de voto. A título ilustrativo, en el examen de Polonia antes mencionado, el Comité recomendó que el “Estado parte debería revisar su legislación para garantizar que no discrimine a las personas con discapacidad mental e intelectual negándoles el derecho de voto sobre bases desproporcionadas o que no tengan una relación razonable y objetiva con su capacidad para votar”. Las restricciones al ejercicio efectivo del derecho de voto de las personas con discapacidad también se abordaron en el examen de Macedonia del Norte (2015) y Malta (2014). En el primero de ellos, el Comité planteó preocupaciones en relación con los informes de que los obstáculos administrativos impedían a las personas con discapacidad ejercer su derecho de voto. En el segundo, la Comisión tomó nota de los informes en los que se alegaba la incapacidad de salvaguardar el secreto del voto para las personas con ceguera o deficiencias visuales, debido a la obligación de votar verbalmente delante de un grupo de personas.

Al abordar las mencionadas “dificultades específicas” de las personas con discapacidad en los procesos electorales, el CDH se ocupa de la mayoría de las barreras - y posiblemente las más fundamentales - a las que se enfrenta este grupo en sus exámenes de Estado. Sin embargo, algunos obstáculos destacados han quedado sin abordar o se han abordado insuficientemente en los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos en general: la ausencia de material electoral de fácil lectura, la inaccesibilidad de los medios de comunicación electorales (por ejemplo, la falta de lenguaje de signos o de subtítulos para los principales debates y anuncios electorales), la ausencia de educación cívica y de los votantes, así como la falta de capacitación del personal electoral en el manejo de las personas con discapacidad. Además, y a diferencia de la cuestión de la participación de la mujer, el CDH no ha planteado ninguna preocupación en los diálogos de los Estados en relación con la escasa participación de las personas con discapacidad en contextos no

electorales: como la reunión de información o la consulta en los procesos de adopción de decisiones. En cambio, la atención se sigue centrando principalmente en los obstáculos al ejercicio efectivo del derecho de voto y el secreto de la votación.

Una recomendación del Comité de Derechos Humanos sobre la privación del derecho de voto de las personas con discapacidad:

18. El Estado Parte debería:

- (a) Velar por que las personas con discapacidad no sean discriminadas, ni en la ley ni en la práctica, en particular en su acceso a la educación inclusiva, los ajustes razonables, el empleo y el matrimonio, o en su derecho a votar y a presentarse a elecciones por motivos desproporcionados o que no guarden relación razonable y objetiva con su capacidad para votar o presentarse a elecciones, teniendo en cuenta el artículo 25 del Pacto;
- (b) Velar por que las restricciones a la capacidad jurídica no sean mayores de lo necesario, sino que se impongan únicamente con arreglo a las garantías jurídicas y procesales apropiadas y a la representación legal libre y efectiva, y por que las personas afectadas tengan pronto acceso a una revisión judicial efectiva de las decisiones relativas a su capacidad jurídica. (CCPR/C/BGR/CO/4)

Asuntos Clave	Frecuencia de la Consideración
¿Se concede efectivamente a las personas con discapacidad un derecho de voto en igualdad de condiciones?	Alta
¿Facilita el marco jurídico la inscripción de votantes para las personas con discapacidades?	Baja
¿Existen disposiciones para salvaguardar el secreto del voto para las personas con discapacidades?	Sustancial
¿Existen disposiciones que exijan que los centros electorales sean accesibles a las personas con discapacidad?	Sustancial
¿Tiene el derecho al voto las personas con discapacidades mentales y las que están bajo tutela?	Alta
¿Existen disposiciones que prescriban la educación cívica y del votante en relación con los derechos de las personas con discapacidad?	Baja

4.2.1. El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

En el período 2010-2019, el CDPD planteó 93 cuestiones relacionadas con el derecho a participar en los asuntos públicos y el derecho de voto y emitió 93 recomendaciones correspondientes. Estas preocupaciones y recomendaciones se publicaron en el examen de 56 estados. La distribución geográfica de las preocupaciones a lo largo de estos estados individuales fue la siguiente. Un tercio de todas las cuestiones estaban relacionadas con los estados europeos, lo que corresponde a aproximadamente un tercio de todas las cuestiones. A continuación, el Comité planteó 11 cuestiones (o el 12%) tanto en América del Sur como en América del Norte, respectivamente. El Comité también planteó 19 cuestiones en Asia (20,7%), 15 en África (16,3%) y 8 en Oceanía (8,7%).

El Comité se centró principalmente en tres esferas principales: la privación total de la capacidad jurídica (21 veces), las restricciones irrazonables al derecho de voto de las personas con discapacidades (14 veces) y los mecanismos que permiten la participación de esas personas en los procesos de adopción de decisiones (12 veces). Las demás preocupaciones se referían principalmente a la garantía del secreto del voto para las personas con discapacidad (4 veces), la accesibilidad de los colegios electorales (10 veces) y la garantía de una participación significativa de las personas con discapacidad en la vida pública y política en general. En la mayoría de los casos, el Comité no proporcionó ejemplos de medidas concretas que pudiera adoptar el Estado para tratar de responder a las preocupaciones mencionadas.

El examen de las preocupaciones relativas a la participación en los asuntos públicos por parte de la CDPD alcanzó su punto máximo en 2015, y en los años siguientes se observó una ligera disminución de las preocupaciones planteadas. En cuanto a los párrafos separados, el Comité publicó 34 párrafos dedicados al derecho a participar en la vida política y pública en virtud del artículo 29 de la CDPD. La frecuencia de esos párrafos ha sido relativamente inconsistente: en 2012 se publicaron cinco de esos párrafos, en 2015 se publicaron doce, y en 2018 sólo se publicaron dos de esos párrafos.

4.3. Personas privadas de libertad

Como se ha establecido, las restricciones del derecho de voto deben ser objetivas, razonables y establecidas por ley, y toda persona cuyo derecho de voto haya sido suspendido debe tener acceso a un recurso efectivo, incluso mientras esté en prisión. Por consiguiente, se considera que una prohibición general del derecho de voto de los reclusos es contraria al disfrute de los derechos enunciados en el artículo 25. La presunción de inocencia exige además que se permita votar a los detenidos en prisión preventiva. Los Estados están igualmente obligados a restituir el derecho de voto a los ciudadanos que hayan cumplido plenamente sus condenas. Por último, el Comité ha sostenido con frecuencia en su jurisprudencia que toda restricción del derecho a votar o

a presentarse a elecciones debido a la condena por un delito grave debe ser proporcional al delito de que se trate.¹⁰

El Comité planteó en 21 ocasiones preocupaciones relacionadas con las personas privadas de libertad. En el examen de Senegal (2019), Paraguay (2019), Vietnam (2019), Níger (2019), Estonia (2019), Uzbekistán (2015), Liberia (2018) y Camboya (2015), respectivamente, el Comité expresó su preocupación por el hecho de que existía una prohibición general de que las personas privadas de libertad ejercieran su derecho de voto, que en última instancia “no cumple los requisitos del párrafo 3 del artículo 10, leído conjuntamente con el artículo 25, del Pacto”. En su examen de Belice, el Comité también planteó la preocupación de que quienes cumplían una pena privativa de libertad de más de 12 meses, se les negaba el derecho de voto con arreglo a las disposiciones jurídicas vigentes. Esta cuestión también se planteó en las observaciones finales del Reino Unido (2015), en las que se denegó el derecho de voto a los reclusos que cumplían una pena privativa de libertad. Por último, en el caso de los Estados Unidos, el Comité recomendó de manera ejemplar que:

El Estado parte debería velar por que todos los Estados restituyan el derecho de voto a los delincuentes que hayan cumplido plenamente sus condenas, proporcionen a los reclusos información sobre las opciones de restitución de su voto, eliminen o simplifiquen los largos y engorrosos procedimientos de restitución del voto, y revisen la denegación automática del voto a todo delincuente encarcelado, independientemente de la naturaleza del delito. El Estado parte también debería adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que los requisitos de identificación de los votantes y los nuevos requisitos de elegibilidad no impongan cargas excesivas a los votantes y den lugar a una privación de facto del derecho de voto. El Estado parte también debería prever el pleno derecho de voto de los residentes en Washington, D.C.

Si bien el CDH ha planteado sistemáticamente en el examen de los Estados preocupaciones en relación con las restricciones irrazonables y/o la prohibición general del derecho de voto de las personas privadas de libertad, el Comité no ha planteado la cuestión de los detenidos en prisión preventiva. De hecho, si bien la mayoría de las jurisdicciones conceden actualmente a los detenidos en prisión preventiva el derecho de voto, esto no se aplica a todos los países en el momento de redactar el presente informe. Por ejemplo, en el Perú (revisado en 2011) los detenidos en prisión preventiva tienen legalmente el derecho de voto, pero no pueden ejercerlo en la práctica porque no hay instalaciones de votación en la prisión. En particular, la cuestión de los detenidos en prisión preventiva se ha planteado en una comunicación individual presentada al Comité.

¹⁰ A la fecha, se ha determinado que todas las comunicaciones individuales en las que se delinea una restricción de más de siete años contienen una violación del artículo 25 - preliminarmente, pero no de manera conclusiva, lo que sugiere que el plazo de lo que se considera una restricción proporcional del derecho a presentarse a elecciones sigue siendo corto.

Una recomendación del CDH sobre el derecho al voto de los prisioneros:

34. El Estado parte debería revisar su legislación que deniega a los presos condenados el derecho de voto a la luz de la Observación general N° 25 (1996) del Comité sobre la participación en los asuntos públicos y el derecho de voto (párr. 14). (CCPR/C/EST/CO/4)

Asuntos Clave	Frecuencia de la Consideración
¿Se les priva del derecho al voto a los convictos y detenidos?	Sustancial
¿Son objetivas, razonables y establecidas por ley las restricciones al derecho de voto de los condenados penales que se encuentran actualmente en prisión?	Sustancial

4.4. Minorías y grupos marginados

Durante mucho tiempo se ha descuidado la participación efectiva en los asuntos públicos de las minorías y los grupos marginados en el proceso electoral, en parte debido a la falta de definición de “minoría” a nivel universal. En el artículo 25 no se menciona específicamente a las minorías, pero se ha sostenido que cuando una minoría no está representada o está insuficientemente representada en los procesos políticos nacionales, deben desarrollarse procesos y estructuras especiales para la participación política que respondan al espíritu del apartado a) del artículo 25. La atención que se presta al apartado a) del artículo 25 es especialmente notable, dado el predominio de las preocupaciones relativas al cumplimiento del apartado b) del artículo 25 en todo el examen del derecho a la participación política. La Observación General también aborda la cuestión de la representación efectiva de las minorías y los grupos marginados al afirmar que el Estado no debe “distorsionar la distribución de los votantes ni discriminar a ningún grupo y no debe excluir ni restringir injustificadamente los derechos de los ciudadanos a elegir libremente a sus representantes” (pág. 21).

El Comité expresó en 56 ocasiones distintas su preocupación por la igualdad de oportunidades para las minorías y los grupos marginados, que se pueden clasificar como preocupaciones relativas a los pueblos indígenas, las minorías étnicas y las minorías religiosas, respectivamente. En primer lugar, el Comité tomó nota de las preocupaciones relativas a la participación de los pueblos indígenas en 32 ocasiones. En un enfoque relativamente general y amplio, el Comité tomó nota de “preocupaciones en relación con la participación de los pueblos indígenas en los asuntos públicos en Sudáfrica (2016) y Paraguay (2019)”. En sus respectivos exámenes de Australia (2009), Guatemala (2012),

México (2010), Suecia (2009), Angola (2019) y Noruega (2019), el Comité también observó que “no se consultaba suficientemente a los pueblos indígenas en el proceso de adopción de decisiones con respecto a las cuestiones que afectaban a sus derechos”. En el examen de Surinam, el Comité recomendó que se estableciera un mecanismo que permitiera a los pueblos indígenas y tribales ser consultados y participar en las decisiones que los afectan.¹¹

Una recomendación del Comité de Derechos Humanos sobre la participación de los pueblos indígenas en la adopción de decisiones que les conciernen:

45. El Estado parte debería velar por que se celebren consultas significativas de buena fe con los pueblos indígenas interesados con miras a obtener su consentimiento previo, libre e informado, antes de adoptar o aplicar cualquier medida que pueda tener repercusiones en su modo de vida y/o cultura. El Estado parte debería también velar por que se consulte a los pueblos indígenas antes de aprobar cualquier instrumento normativo relativo a las consultas. Debería redoblar sus esfuerzos por garantizar que los derechos de los pueblos indígenas, en particular en relación con la tierra, el territorio y los recursos naturales, se promuevan, protejan y reconozcan en la legislación y en la práctica. El Estado parte debería velar por que las interpretaciones sobre qué personas se consideran indígenas se basen en su derecho a pertenecer a una comunidad o nación indígena y en su derecho a determinar su propia identidad y pertenencia. (CCPR/C/MEX/CO/6)

En segundo lugar, el Comité tomó nota de las preocupaciones con respecto a las minorías étnicas (excluidos los pueblos indígenas) en 54 ocasiones. En su examen de Austria (2015), Paraguay (2019) y Tayikistán (2019), el Comité planteó preocupaciones generales por la escasa representación de las minorías étnicas en la vida política y pública, incluso en los órganos legislativos y ejecutivos. Al dirigirse a Israel, el Comité recomendó que “el Estado parte intensifique sus esfuerzos por lograr una representación equitativa de los ciudadanos israelíes de origen árabe en la administración pública, en particular en los puestos de decisión de los órganos legislativos y ejecutivos, incluidos el Knesset y el Gobierno”. En el examen de Georgia (2014), si bien tomó nota de los esfuerzos por integrar a las minorías, el Comité seguía preocupado por el escaso conocimiento del idioma georgiano (incluido el uso obligatorio por las autoridades locales) que servía para obstaculizar los procesos de integración, limitando la representación en la vida política. Esos elementos lingüísticos también se plantearon en el examen de Namibia (2004), ya que quienes no hablan el idioma oficial pueden ser discriminados en la participación de los asuntos públicos y la administración de justicia. En su examen de Bosnia y

11 En el procedimiento de comunicaciones individuales, el Comité ha hecho dos conclusiones notables en relación con los casos que afectan a los pueblos indígenas: (1) que el derecho a participar puede tener una dimensión colectiva y debe ser compatible con el principio de libre determinación interna de los pueblos indígenas (Tiina Sanila-Aikio vs. Finlandia), y (2) que el apartado a) del artículo 25 no puede entenderse en el sentido de que cualquier grupo directamente afectado, grande o pequeño, tenga el derecho incondicional a elegir las modalidades de participación en la dirección de los asuntos públicos (Marshall y otros y la sociedad tribal mikmaq vs. Canadá).

Herzegovina (2012), el Comité de Derechos Humanos expresó su preocupación por las disposiciones jurídicas que impiden que las personas que no pertenecen a uno de los pueblos constituyentes del Estado parte (a saber, bosnios, croatas y serbios) sean elegidas para la Cámara de los Pueblos y la Presidencia. En el diálogo constructivo con Hungría (2010) se planteó la cuestión de los procesos procesales que exigen que las minorías registren su identidad étnica en los sistemas de autogobierno, ya que podría considerarse que disuaden a quienes no desean que se conozca su identidad étnica de registrarse en las elecciones.

Una recomendación del Comité de Derechos Humanos sobre la participación del público en la celebración de contratos que impliquen un impacto social o ambiental:

50. El Estado Parte debería intensificar sus esfuerzos para garantizar la participación del público y celebrar consultas genuinas con las comunidades locales antes de concertar contratos relacionados con la gestión de los recursos naturales o con proyectos que tengan un impacto social y ambiental, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado. (CCPR/C/GIN/CO/3)

Por último, en lo que respecta a las minorías religiosas, el Comité observó en su examen de Alemania (2004) que “la adhesión a determinadas organizaciones o creencias religiosas constituye uno de los principales motivos de inhabilitación de las personas para obtener el disfrute de la función pública y que ello puede, en determinadas circunstancias, violar los derechos garantizados en los artículos 18 y 25 del Pacto”. En Irlanda se planteó una preocupación similar, ya que el Estado exigía que los altos funcionarios públicos que deseaban ocupar un cargo público, como el Presidente, los miembros del Consejo de Estado o los miembros de la judicatura, prestaran juramentos religiosos. Por ello, el Comité recomendó que “el Estado parte adopte medidas concretas para enmendar los artículos 12, 31 y 34 de la Constitución que exigen juramentos religiosos para ocupar altos cargos públicos”.

En general, el Comité se centró principalmente, dentro de la actual esfera temática, en la situación de las minorías étnicas (con aproximadamente el 61% de todas las menciones), con un abandono comparativo de, por ejemplo, los grupos basados en el género. La inmensa mayoría de las preocupaciones también se referían, de manera similar a la participación de la mujer en los asuntos públicos, a un amplio ángulo de representación en el que se esbozaba la escasa representación de un grupo específico en esferas concretas de la vida pública, como en las estructuras locales de adopción de decisiones, y se recomendaba la promoción de esa representación. También se abordaron sistemáticamente las barreras lingüísticas a la participación, en particular después de 2001 y la comunicación individual *Ignatane c. Letonia*. También se reconoce la representación equitativa en los servicios estatales. Por último, es importante señalar que, al abordar la cuestión de la igualdad de oportunidades para las minorías y los grupos marginados, el Comité de Derechos Humanos ha puesto de relieve la interseccionalidad innata de los grupos temáticos en unos pocos casos. Por ejemplo, en su examen de

los Estados Unidos de América (2014), el Comité observó el efecto desproporcionado que tenía en las minorías la “persistencia de leyes estatales de privación del derecho de representación de los delincuentes”.

Asuntos Clave	Frecuencia de la Consideración
¿Protege el marco jurídico los derechos civiles de las minorías?	Alta
¿El sistema electoral perjudica directa o indirectamente a las minorías?	Sustancial
¿Promueve el sistema electoral la igualdad de representación?	Alta
¿El trazado de los límites electorales o el método de asignación de los votos, distorsiona la distribución de los votantes o discrimina a algún grupo?	Sustancial
¿Existen medidas especiales para promover la representación de las minorías?	Alta
¿Discriminan los criterios de elegibilidad de los votantes a las minorías?	Baja
¿Proporciona el marco jurídico medidas eficaces para incluir a las minorías en el registro de votantes?	Baja
¿Se traducen las leyes electorales y el material electoral a los idiomas minoritarios y locales y se difunden ampliamente?	Sustancial
¿Las condiciones para la inscripción de candidatos perjudican o excluyen a las minorías?	Baja
¿Prohíbe y sanciona la ley la incitación al odio y la violencia contra los grupos minoritarios?	Baja

4.4.1. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial

Durante el período 2010-2019, el Comité de Evaluación de la Discriminación Racial (en adelante, el CERD) manifestó su preocupación por la participación en los asuntos públicos y el derecho de voto en 152 ocasiones y en relación con 80 Estados individuales. Emitió las recomendaciones correspondientes en 148 de las ocasiones mencionadas. La mayoría de las preocupaciones se dirigieron a Estados situados en Europa (con un

32,4%) y Asia (con un 27,9%). El Comité también planteó inquietudes en relación con 3 Estados situados en Oceanía (2,7%), 16 en África (14,5%), 11 en América del Norte (10%) y 14 en América del Sur (12,7%).

La participación de las minorías y los grupos marginados en la vida pública y política es, y no sorprendentemente, una de las preocupaciones más citadas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. En la gran mayoría de los casos, esta preocupación se plantea con amplias referencias a la discriminación, a los bajos niveles de representación o a la exclusión social a la que se enfrenta un grupo concreto.

El número de preocupaciones emitidas por el Comité ha disminuido en los últimos diez años. En 2019, la participación en los asuntos públicos y el derecho de voto sólo se planteó 16 veces, lo que representa un número relativamente marginal en comparación con la media de 40 preocupaciones anuales a principios de la década anterior.

Capítulo 5. Conclusiones Generales

El enfoque del CDH sobre el derecho a participar en los asuntos públicos y el derecho de voto sigue siendo relativamente poco sistemático y poco desarrollado. Esto puede demostrarse mediante tres cuestiones clave: (1) una curiosa oscilación entre las preocupaciones detalladas y las referencias amplias y vagas, por ejemplo, a la escasa representación de los diversos grupos sociales, (2) la articulación incoherente de la base jurídica, y (3) la tendencia a no plantear ejemplos de las medidas que deben adoptarse para abordar las preocupaciones, y la exclusión y el abandono generales de algunas esferas temáticas especificadas en la Observación general N° 25. No obstante, el número de preocupaciones y recomendaciones ha ido aumentando constantemente a lo largo del período estudiado, y el Comité ha adoptado un enfoque cada vez más amplio respecto de varios grupos temáticos estudiados. Como señaló uno de los primeros examinadores, no hay que dejar de subrayar la utilidad actual del artículo 25 en el enfoque actual del CDH, ya que hay casos en que el Comité ha examinado cuestiones que convencionalmente se descuidan. Las ONG y los defensores de los derechos humanos deberían tomar nota de esas recomendaciones excepcionales (véase también el apéndice), a fin de asegurarse de que también se apliquen a sus contextos locales.

En primer lugar, para examinar brevemente el primer punto planteado, las observaciones finales estudiadas demuestran directamente que el CDH, en su examen del derecho a participar en los asuntos públicos, oscila frecuentemente entre un enfoque detallado y otro más amplio de las preocupaciones planteadas. Esto es tal vez más evidente en el examen de la participación de la mujer en los asuntos públicos, ya que a veces el Comité se limita a señalar la “escasa representación de la mujer en las estructuras de adopción de decisiones”, mientras que en otras ocasiones el Comité señala preocupaciones de representación con una serie de referencias a estadísticas pertinentes, acontecimientos y diversos órganos y puestos pertinentes. Un ejemplo de ello son las observaciones finales de Mauricio de 2017, en las que el Comité expresó su preocupación por el hecho de que “el porcentaje de mujeres elegidas a la Asamblea Nacional (11,4%) y nombradas para el Gabinete (12%), sigue siendo bajo (arts. 3 y 25)”. No está claro por qué a veces el Comité adopta un enfoque sobre el otro, y el uso de ambos enfoques sigue siendo relativamente inconsistente a lo largo del tiempo. Sin embargo, parece ser que la introducción del enfoque más detallado fue relativamente reciente, aunque hasta la fecha no se ha adoptado con mayor coherencia. También se da el caso de que cuando el Comité observa una preocupación más detallada, también es más probable que plantee en sus recomendaciones ejemplos pertinentes de las medidas que deben adoptarse. Sin embargo, la falta de especificidad sigue siendo dominante hasta la fecha. Esa falta de precisión puede atribuirse, al menos en parte, a la falta de información pertinente proporcionada por quienes deciden colaborar con el Comité.

Al pasar al segundo punto, y reconociendo la interrelación natural del derecho a participar en los asuntos públicos con otros derechos tangenciales, también es evidente, a partir de las observaciones finales estudiadas, que el Comité no es coherente con la base jurídica adoptada para sus preocupaciones. A veces el Comité puede referirse a múltiples

artículos del Pacto, mientras que en otras ocasiones -con una redacción casi idéntica- el Comité puede referirse a un solo artículo. En el ejemplo anterior de la participación de la mujer en los asuntos públicos, el Comité omite ocasionalmente la referencia al artículo 25 en su totalidad, y se limita a señalar la “escasa representación de la mujer” en diversos órganos públicos. En otras ocasiones, con la misma redacción de la “baja representación de la mujer” se refiere únicamente al Artículo 25. En un tercer subconjunto de esos ejemplos, se citan ambos artículos como base jurídica de la preocupación. No está claro por qué se adopta un enfoque en lugar del otro.

En tercer lugar, en lo que respecta al tercer punto que se refiere a la negligencia de ciertos grupos temáticos omitiendo ejemplos de medidas que los Estados deben adoptar para abordar determinadas recomendaciones. Si bien este último punto se ha tratado en gran medida en los capítulos anteriores, cabe señalar brevemente algunas cuestiones cruciales. Como se señaló durante los seminarios consultivos por Internet, el enfoque del CDH con respecto, por ejemplo, a la interferencia cibernética en los procesos electorales extranjeros (o el uso de Internet para difundir información electoral errónea en general) sigue siendo en gran medida inexistente. Las referencias a cuestiones adyacentes, como el acceso a los medios de comunicación, siguen centrándose en la igualdad de acceso a la televisión del Estado. Además, siguen sin tenerse en cuenta los obstáculos administrativos para ocupar cargos o como factores en los procedimientos de impugnación; por ejemplo, el papel de la “incapacidad moral” en el Perú se señaló como un ejemplo destacado anteriormente. En cuanto a la segunda afirmación, podemos observar que las múltiples recomendaciones formuladas en los últimos años ponen de manifiesto la necesidad de que la respectiva esfera de interés “se ajuste al Pacto”, sin que se aclare más la forma en que ello puede lograrse. Esto es particularmente evidente en los casos relacionados con la educación cívica y de los votantes. De hecho, en la Observación general N° 25 se afirma directamente que “las campañas de educación e inscripción de votantes son necesarias para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos previstos en el artículo 25 por una comunidad informada” y, además, que “los electores deben estar plenamente informados de las garantías”. Sin embargo, el CDH no ha abordado la educación cívica y de los votantes en una sola preocupación o recomendación durante 2010-2019. Esto es sorprendente, dado que cuestiones como la participación de las personas con discapacidad pueden depender directamente de que se disponga de iniciativas de educación cívica y electoral para que puedan ejercer efectivamente su derecho al voto. Por último, si bien el examen del apartado b) del artículo 25 es comparativamente exhaustivo, cabe afirmar que se ha descuidado el examen de los apartados a) y c) del artículo 25, o, en otras palabras, se ha prestado atención más allá del contexto electoral inmediato. Este es el caso de prácticamente todas las áreas temáticas, salvo algunos de los grupos especiales. Esto puede contrastarse directamente con el procedimiento de denuncias individuales, en el que el apartado c) del artículo 25 se sigue observando en más de la mitad de los casos en que se invoca el artículo 25.

Capítulo 6. Cooperación con el Comité de Derechos Humanos

Es bien sabido que la participación efectiva de la sociedad civil enriquece la labor del Comité de Derechos Humanos en su cobertura de todos los derechos humanos, incluido el derecho a participar en los asuntos públicos. Si bien los capítulos anteriores se han centrado en el enfoque del Comité, cabe señalar que, de cara al futuro, los agentes de la sociedad civil pueden llamar la atención sobre las cuestiones que no se han tratado suficientemente en los procedimientos de presentación de informes o denuncias hasta la fecha. Al poner de relieve los casos de violaciones de los derechos humanos relacionados con el derecho a participar en los asuntos públicos, los agentes de la sociedad civil no sólo pueden impulsar el diálogo con los Estados sobre esas cuestiones, sino también ayudar a aclarar las ambigüedades. Esta labor sirve para fomentar el desarrollo del ámbito sustantivo y, a su vez, apoya un disfrute más amplio del derecho a participar en los asuntos públicos. De hecho, en la mayoría de los casos en que los agentes de la sociedad civil han planteado cuestiones en relación con el derecho a participar en los asuntos públicos, las cuestiones se han planteado posteriormente en los diálogos constructivos.

Con el fin de mejorar la participación de la sociedad civil en el derecho a participar en los asuntos públicos con el Comité de Derechos Humanos, este capítulo trata de esbozar dónde, cuándo y cómo existen posibilidades de participación. En la primera sección se introduce brevemente al CDH y se esbozan los métodos de participación en el procedimiento de presentación de informes y de comunicaciones individuales. En la siguiente sección se proponen posibles mecanismos alternativos. En la última sección se esboza una lista de los recursos existentes para ayudar a las instituciones y los individuos a colaborar con el CDH.

6.1. Una breve introducción al Comité de Derechos Humanos

El CDH es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El CDH está compuesto por 18 miembros, que actúan a título personal y no como representantes de su Estado.

El Comité de Derechos Humanos se reúne durante tres o cuatro semanas en sus sesiones trianuales que suelen celebrarse en marzo, julio y octubre. Al hacerlo, tiene cuatro funciones principales:

- (i) Examen de los informes de los Estados
- (ii) Examen de las comunicaciones individuales

- (iii) Emisión de observaciones generales
- (iv) Examen de las denuncias entre Estados

La participación de las organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil en el Comité está dirigida principalmente a las dos primeras funciones, a saber, la presentación de informes y la labor de comunicación individual. El presente capítulo se centra principalmente en la participación en esas dos funciones. Sin embargo, cabe señalar que la participación de las organizaciones no gubernamentales también puede influir indirectamente en las dos últimas funciones de, por ejemplo, la publicación de observaciones generales, mediante una participación continua, coherente y sustantiva en determinadas cuestiones temáticas.

6.2. Participación en el proceso de presentación de informes

Un Estado Parte en el PIDCP debe presentar un informe inicial un año después de la entrada en vigor del Pacto para ese Estado. A partir de entonces, el Estado debe presentar informes periódicos a intervalos especificados por el CDH. La fecha para el siguiente informe se indica en las observaciones finales. En esos informes, el Estado parte debe detallar las medidas adoptadas para dar efecto a los derechos garantizados por el Pacto y los progresos realizados para asegurar el disfrute de esos derechos.

El ciclo de presentación de informes suele dividirse en **tres fases**: (1) Aprobación de la Lista de Cuestiones (previa a la Presentación de Informes) (LoI / LoICPR), (2) Examen del informe del Estado y aprobación de las observaciones finales, (3) Aplicación y seguimiento. Existen posibilidades de interacción con las ONG en cada una de estas tres fases.

Durante la Fase 1, el Comité redacta y adopta una LoI o LoICPR. Se trata de una serie de preguntas para el Estado en relación con la aplicación de los derechos consagrados en el Pacto. Las ONG tienen la oportunidad de presentar contribuciones por escrito en forma de informes de la sociedad civil tanto antes de la aprobación de la carta de derechos (para hacer sugerencias sobre su contenido) como después de su aprobación (para proporcionar información en respuesta a las cuestiones planteadas). Normalmente se establece un plazo específico para dicha presentación, convencionalmente 8 semanas antes del período de sesiones en el que está previsto que se apruebe la LCPR. La participación durante esta fase inicial es crucial, ya que proporciona la base estructural para los exámenes de los Estados.

Durante la Fase 2, se examina el informe del Estado, se mantiene un diálogo constructivo y se aprueban finalmente las observaciones finales. El Comité celebra convencionalmente reuniones informativas oficiales y oficiosas para las ONG, durante las cuales éstas tienen la oportunidad de dirigirse al Comité sobre temas de interés relacionados con cualquiera de los Estados examinados. Se invita a las ONG interesadas en seguir participando en esta etapa a que se pongan en contacto con

el Centro CCPR y la Secretaría del Comité. Las ONG también pueden asistir a estas sesiones para seguir de cerca lo que dice el Estado, pero no pueden hacer uso de la palabra durante el examen propiamente dicho.

Durante la fase 3, el CDH supervisa la aplicación de las recomendaciones de seguimiento. La respuesta del Estado se evalúa y, en última instancia, se califica. La posibilidad clave de participación, en este caso, se refiere a la difusión de las Observaciones Finales, la colaboración con los organismos nacionales y la presentación de informes al Comité de Derechos Humanos. Esto último es particularmente pertinente, ya que el Comité considera principalmente la información proporcionada por dos órganos: el gobierno y las ONG.

6.2.1. Presentación por escrito de buenas prácticas y directrices

La información escrita que se presente al CDH no debe repetir la información proporcionada en el informe del Estado, sino que debe tratar de corregirla, ampliarla o corroborarla. Lo ideal sería que en la presentación por escrito examine y analice en qué medida las leyes, políticas y otras medidas nacionales se ajustan al PIDCP. Se alienta encarecidamente a las ONG a que trabajen en coalición para redactar sus informes, en primer lugar, porque el Comité se toma muy en serio la consistencia y, en segundo lugar, porque la voz unificada de múltiples actores de la sociedad civil es mucho más difícil de desestimar para las delegaciones de los Estados. Los informes de coalición también son muy útiles para aliviar las preocupaciones de un proceso intensivo de recursos e investigación al compartir la carga de trabajo.

Los informes de las ONG deben ser presentados en uno (o más) de los idiomas de trabajo del Comité de Derechos Humanos: inglés, francés y español. Es aconsejable estructurar el informe en una introducción en la que se detallen las ONG implicadas y la información metodológica sobre cómo se ha recopilado la información, una sección sustantiva que aborde la aplicación de los artículos del PIDCP y/o cuestiones conexas, y una sección final que incluya las recomendaciones sugeridas o cualquier otra cuestión pendiente. Las referencias también pueden ser valiosas para dar credibilidad a la información presentada. Para tener una idea del lenguaje y el contenido de las recomendaciones en relación con el derecho a participar en los asuntos públicos, véase el apéndice 1. Para evitar la duplicación de cuestiones previamente examinadas, las ONG también deben consultar las cuestiones ya esbozadas en el informe del Estado, LOI/LOIPR y en las recomendaciones de otros órganos de tratados. Por último, es importante señalar que los informes de las ONG no son confidenciales y se hacen públicos en el sitio web de la ACNUDH.

6.3. Participación en el procedimiento de comunicaciones individuales

La idea que subyace a los procedimientos de comunicaciones individuales de los órganos de tratados es que cualquier persona puede presentar una denuncia contra un

Estado Parte alegando una violación de los derechos del tratado. Para el Comité de Derechos Humanos, estas violaciones deben estar relacionadas con los **derechos consagrados en el PIDCP**, y ser presentadas contra los Estados Partes en el **Primer Protocolo Facultativo del PIDCP** en el que los Estados reconocen la competencia del Comité.

Para que el Comité pueda examinar el fondo de la denuncia, procediendo a la llamada fase de fondo de las comunicaciones individuales, es necesario además que la denuncia cumpla las siguientes **condiciones**:

- La presunta víctima se ve afectada individual y directamente por la presunta violación.
- Se han agotado todos los recursos internos disponibles, y por lo general no han transcurrido más de 5 años desde ese agotamiento.
- El mismo asunto (mismo autor, mismos hechos y mismos derechos sustantivos) no está siendo examinado en otro mecanismo o arreglo internacional (con excepción de las denuncias presentadas a los procedimientos especiales).
- Si la denuncia se presenta en nombre de otra persona, es necesario que la denuncia demuestre suficientemente la autorización para actuar en su nombre, o que justifique por qué no es posible obtener ese consentimiento.
- La denuncia se refiere a los derechos protegidos por el PIDCP, y a los que el Estado Parte en cuestión no ha formulado reservas.
- Las reclamaciones presentadas están suficientemente fundamentadas.

Una comunicación suele incluir información básica, el Estado parte contra el que se dirige la denuncia, los derechos del PIDCP que supuestamente se han violado, las medidas adoptadas para agotar los recursos internos, una lista cronológica de los hechos en los que se basa la denuncia y una lista de verificación que incluye los documentos justificativos. La información tal vez sea más fácil de presentar mediante el formulario modelo de denuncia. La denuncia debe presentarse en uno de los idiomas oficiales de las Naciones Unidas (árabe, chino, español, francés, inglés y ruso), y la denuncia no debe exceder de 50 páginas (excluidos los anexos)

En particular, es posible solicitar la imposición de **medidas provisionales** en la denuncia. El Comité puede concederlas si existe el riesgo de que la presunta víctima sufra un daño irreparable en relación con las reclamaciones del caso. Las medidas provisionales se suelen conceder, por ejemplo, en los casos en que se alega una violación del principio de no devolución, en los que se pedirá al Estado Parte que no deporten a la presunta víctima hasta que el Comité haya examinado el caso. El hecho de no respetar estas medidas provisionales constituye en sí mismo una violación del Pacto. Comparativamente, rara vez se han dictado medidas provisionales en los casos en que se ha invocado el derecho a participar en los asuntos públicos; sin

embargo, el Comité ha dictado recientemente, en un caso muy excepcional, medidas provisionales en relación con el derecho a participar en los asuntos públicos. El Comité pidió a Brasil que adoptara todas las medidas necesarias para que el autor de una comunicación individual próxima, Lula, pudiera disfrutar y ejercer sus derechos políticos mientras estuviera en prisión, como candidato en las elecciones presidenciales de 2018. Ello incluía tener un acceso adecuado a los medios de comunicación y a los miembros de su partido político. El Comité también pidió a Brasil que no le impidiera presentarse a las elecciones presidenciales de 2018 hasta que hubiera completado sus apelaciones ante los tribunales en un procedimiento judicial imparcial. Cabe subrayar que la imposición de esas medidas provisionales, aunque a menudo se solicita en este tipo de contexto, sigue siendo poco frecuente.

El **derecho a participar en los asuntos públicos** ha sido invocado 54 veces en el procedimiento de comunicaciones individuales del Comité de Derechos Humanos. De esas 54 veces, 46 comunicaciones individuales fueron declaradas admisibles y se procedió al examen del fondo. De las restantes que fueron declaradas inadmisibles, la mayoría lo fueron por falta de fundamentación de las reclamaciones del autor. En la mayoría de los casos admisibles (65%), el Comité de Derechos Humanos determinó que se había producido una violación del artículo 25. En particular, una parte desproporcionada de las opiniones adoptadas en el marco del procedimiento de comunicaciones individuales (el 30% de las que se referían al fondo de la cuestión) se emitieron en forma de opinión disidente o concurrente, lo que demuestra la ambigüedad residual que sigue existiendo en relación con las obligaciones del Estado en virtud del relativamente complejo artículo 25.

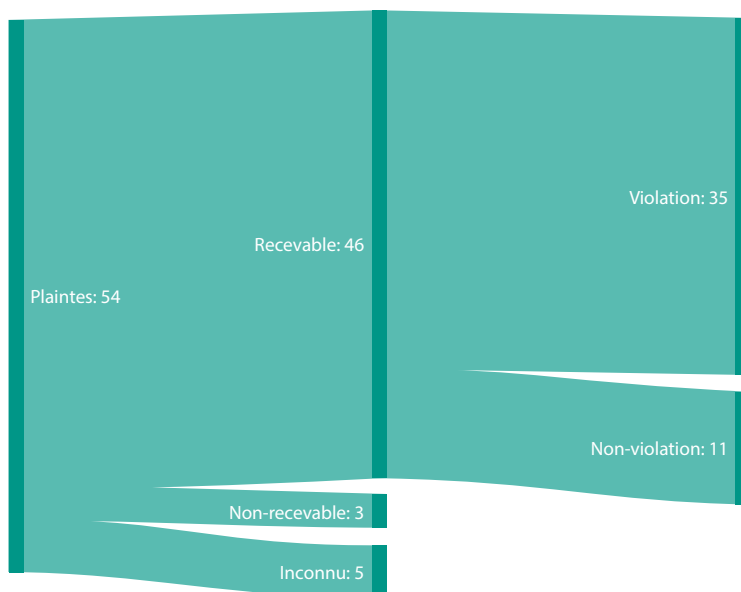
Temáticamente, aproximadamente el 90% de todas las comunicaciones individuales en las que se invoca el artículo 25 en el procedimiento de denuncias individuales pueden clasificarse en una de las siguientes categorías temáticas: descalificación para las carreras electorales¹², selección o destitución de funcionarios públicos y funcionarios elegidos¹³, y derecho de voto¹⁴. En la mayoría de estos casos se trata de identificar si una determinada restricción puede considerarse objetiva y razonable, y si está prevista en el marco jurídico nacional. Más allá de esta línea común de argumentación, el Comité también ha abordado una serie de casos más atípicos que implican, por ejemplo, el examen de si el voto obligatorio puede considerarse compatible con el Pacto, así como diversas irregularidades denunciadas en el proceso electoral y de campaña inmediato.

12 Ver p.ej.

13 Ver p.ej.

14 Ver p.ej.

Figura: Violaciones de las comunicaciones individuales invocando el Art. 25



6.4. Mecanismos alternativos de participación

Como se ha subrayado anteriormente, el CDH puede no ser siempre el mejor mecanismo de intervención en cuestiones relacionadas con el derecho a participar en los asuntos públicos. En casos urgentes, por ejemplo, el retraso en la aprobación de las opiniones sobre las comunicaciones individuales significa que el CDH no debe considerarse como el primer punto de compromiso. También puede ocurrir que la programación de los plazos de entrega de los informes de los Estados signifique que actualmente no hay posibilidades de presentación. En tales casos, se pueden considerar mecanismos basados en la Carta y otros órganos de tratados, como se expone brevemente a continuación. Quienes estén interesados en litigar o colaborar con los mecanismos que se indican a continuación deberán consultar además el sitio web del ACNUDH para obtener información y recursos adicionales.

Mecanismos basados en la Carta

Los mecanismos basados en la Carta se refieren a los mecanismos de las Naciones Unidas cuya autoridad y base jurídica se derivan de manera central de la Carta de las Naciones Unidas, o de una resolución de un órgano basado en la Carta. Las ONG tienen tres puntos principales de participación en este ámbito: el Consejo de Derechos Humanos, el Examen Periódico Universal y los Procedimientos Especiales.

El **Consejo de Derechos Humanos** constituye un foro multilateral para que los Estados y los defensores planteen y aborden las violaciones de los derechos humanos cuando y

dondequiera que se produzcan. En particular, responde a los mecanismos de derechos humanos y formula recomendaciones sobre cómo proteger mejor los derechos humanos sobre el terreno. Para participar, las ONG pueden observar los períodos de sesiones del Consejo, presentar declaraciones escritas, hacer intervenciones orales y organizar eventos paralelos sobre cuestiones pertinentes a la labor del Consejo.

El **Examen Periódico Universal** es un mecanismo interestatal del Consejo de Derechos Humanos en el que se examina la situación general de los derechos humanos de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas cada cuatro años y medio. Las ONG pueden contribuir a este proceso participando en las consultas celebradas por los gobiernos para preparar sus informes nacionales, asistir a las sesiones del Grupo de Trabajo sobre el EPU, participar en los períodos de sesiones previos, reunirse con diplomáticos y presentar informes paralelos sobre la situación de los derechos humanos en su país.

Por último, varios **Procedimientos Especiales** aceptan comunicaciones de personas, grupos u ONG que afirman haber sido víctimas de violaciones de los derechos humanos o tener conocimiento directo de ellas. Estas denuncias, a diferencia de las que se presentan al Comité de Derechos Humanos, no tienen que referirse a los derechos de un tratado específico que el Estado haya ratificado. Los Procedimientos Especiales son expertos independientes en derechos humanos con un mandato temático o específico para cada país, lo que les permite responder o intervenir de manera personalizada y específica.

Órganos de tratados

Además del Comité de Derechos Humanos, existen otros nueve **órganos de tratados**, compuestos por expertos independientes encargados de supervisar los otros nueve tratados internacionales de derechos humanos. Cada uno de estos órganos difiere en cierta medida en sus métodos de trabajo, aunque la participación de las ONG sigue siendo relativamente constante y se centra en el procedimiento de presentación de informes y denuncias. En el caso del Comité contra la Tortura, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Comité de los Derechos del Niño, también existe la posibilidad de presentar información sobre violaciones graves, serias y sistemáticas a través de investigaciones confidenciales y procedimientos de alerta temprana y acción urgente.

En el cuadro no exhaustivo que figura a continuación se ilustran las **posibles violaciones de los derechos humanos** relacionadas con las restricciones del derecho a participar en los asuntos públicos que han sido objeto de litigio ante otros órganos de tratados o que han surgido a raíz de la información presentada en el procedimiento de presentación de informes. Reconociendo la naturaleza interrelacionada del derecho a participar en los asuntos públicos, este cuadro tiene por objeto proporcionar una breve ilustración de los mecanismos adecuados para cuestiones y situaciones específicas relacionadas con el disfrute general del artículo 25.

Mecanismo	Ejemplos de posibles restricciones al derecho a participar en los asuntos públicos
CCT	<p>La falta de prevención, investigación y persecución de los ataques a los manifestantes, la ocupación de los recintos electorales y el uso de la intimidación y la violencia para suprimir los votos (CAT/C/BGD/CO/1)</p> <p>La consulta del pueblo Sami en la investigación y elaboración de un plan de acción encaminado a la prevención de la violencia, la protección contra la violencia y la lucha contra ella, incluida la agresión sexual en la comunidad Sami (CAT/C/NOR/CO/8)</p> <p>La inclusión de la comunidad LGBTI en cualquier asunto que concierna a sus intereses (CAT/C/MKD/CO/3)</p> <p>La inclusión de las preocupaciones de las personas LGBTI en la preparación y adopción de la estrategia nacional para la igualdad y la no discriminación (CAT/C/MKD/CO/3)</p>
CEDM	<p>La existencia de programas y estrategias para asegurar la participación en la vida política y pública de las mujeres romaníes, las mujeres rurales y las mujeres con discapacidad (CEDAW/C/BGR/CO/8)</p> <p>La igualdad de participación de la mujer en la vida política y pública, incluso en los puestos de alto nivel, la administración pública, el servicio diplomático y la judicatura (CEDAW/C/IRQ/CO/7)</p> <p>La participación adecuada de la mujer en la elaboración y aplicación de programas sobre el clima, el cambio, la respuesta a los desastres y la reducción de los riesgos de desastre (CEDAW/C/SYS/CO/6)</p> <p>La existencia de datos desglosados sobre la participación política de la mujer (CEDAW/C/KAZ/CO/5)</p>
CPD	<p>La garantía de un acceso físico sin obstáculos a la votación, la garantía del secreto de la votación y la disponibilidad de otros materiales electorales en formatos accesibles (CRPD/C/GRC/CO/1)</p> <p>La accesibilidad de la información y los procedimientos electorales para todas las personas con discapacidad (CRPD/C/IND/CO/1)</p> <p>La inclusión de organizaciones representativas de las personas con discapacidad en las consultas, los procesos de adopción de decisiones y las actividades de elaboración de políticas (CRPD/C/IRQ/CO/1)</p> <p>La existencia de medidas de apoyo que permitan a las niñas y los niños con discapacidad expresar sus opiniones sobre todos los asuntos que les conciernen (CRPD/C/KWT/CO/1)</p>
CDF	<p>Participación sin restricciones de las víctimas de desapariciones forzadas en los procedimientos judiciales relacionados con esos actos (CED/C/GAB/CO/1)</p> <p>La incorporación de perspectivas de género adaptadas a la sensibilidad de las niñas y los niños y niñas al aplicar los derechos y las obligaciones previstos en la Convención (CED/C/CUB/CO/1)</p>

<p>CESCR (por sus siglas en inglés)</p>	<p>La consulta adecuada de los representantes de los pueblos indígenas y las minorías nacionales en un proyecto de ley que les concierne (E/C.12/UKR/CO/7)</p> <p>La participación adecuada de los interlocutores sociales y los trabajadores en la formulación de las políticas de empleo (E/C.12/GIN/CO/1)</p> <p>La consulta adecuada y el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas sobre el establecimiento y la gestión de las áreas protegidas (E/C.12/ECU/CO/4)</p> <p>El adecuado avance del liderazgo de la mujer en las diferentes instituciones políticas, sociales y económicas (E/C.12/SVK/CO/3)</p> <p>Representación de la mujer en los puestos superiores y decisorios, tanto en la esfera pública como en la privada (E/C.12/KAZ/CO/2)</p>
<p>CRC (por sus siglas en inglés)</p>	<p>La participación significativa de los niños y niñas, y sus opiniones, en la elaboración de políticas y programas que aborden el cambio climático (CRC/C/FSM/CO/2)</p> <p>La debida consideración de las opiniones de los niños y niñas en todos los procesos administrativos y judiciales pertinentes que les conciernan (CRC/C/BLR/CO/5-6)</p> <p>Participación del niño y la niña en la elaboración de políticas y decisiones relativas a los derechos del niño y la niña a todos los niveles (CRC/C/BIH/CO/5-6)</p> <p>La participación significativa de los niños y niñas indígenas en la planificación, aplicación y evaluación de las políticas que les conciernen (CRC/AUS/CO/5-6)</p>

6.5. Recursos para la participación

Los siguientes recursos pueden ser útiles para los agentes de la sociedad civil o las ONG que deseen colaborar con el CDH en cuestiones relacionadas con el derecho a participar en los asuntos públicos:

- Documento resumido de comunicaciones individuales anteriores en las que se invoca el artículo 25 (Anexo)
- Centro CCPR “Comité de Derechos Humanos Participación en el Proceso de Revisión de Informes Líneas Directrices para las organizaciones no gubernamentales”. Disponible aquí: https://ccprcentre.org/files/media/NGO_Guidelines_Spanish.pdf
- Formulario modelo de denuncia. Disponible aquí: https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/ComplaintFormOPICPR_CAT_CERD.doc

- Observación general no. 25 - Derecho a participar en los asuntos públicos, derecho a votar y derecho al acceso, en condiciones de igualdad a las funciones públicas (art. 25). Disponible aquí: <http://ccprcentre.org/ccpr-general-comments>
- ACNUDH “Trabajando con el Programa de las Naciones Unidas en el ámbito de los Derechos Humanos. Un manual para la sociedad civil”. Disponible aquí: https://www.ohchr.org/EN/AboutUs/CivilSociety/Documents/OHCHR_Handbook_SP.pdf
- Centro CCPR “Preguntas Frecuentes: Cómo participar en los mecanismos de derechos humanos en la práctica”. Disponible aquí: <https://corruption.ccprcentre.org/faq/>
- Si tiene alguna pregunta, no dude en ponerse en contacto con nosotros mediante el correo electrónico info@ccprcentre.org.

Anexo I. Modelos de recomendaciones sobre el derecho a participar en los asuntos públicos

Sobre la participación de la mujer en los asuntos públicos:

19. El Estado Parte debe adoptar medidas jurídicas y normativas más sólidas para lograr efectivamente, en plazos determinados, una representación equitativa de la mujer en la vida pública y política, en particular en los puestos de adopción de decisiones, incluidos los órganos legislativos y ejecutivos y la judicatura a todos los niveles, de ser necesario mediante la adopción de medidas especiales de carácter temporal adecuadas, a fin de dar efecto a las disposiciones del Pacto. (CCPR/C/CZE/CO/4)

Sobre la participación de los pueblos indígenas en la adopción de decisiones que les conciernen:

45. El Estado parte debería velar por que se celebren consultas significativas de buena fe con los pueblos indígenas interesados con miras a obtener su consentimiento previo, libre e informado, antes de adoptar o aplicar cualquier medida que pueda tener repercusiones en su modo de vida y/o su cultura. El Estado parte debería también velar por que se consulte a los pueblos indígenas antes de aprobar cualquier instrumento normativo relativo a las consultas. Debería redoblar sus iniciativas para garantizar que los derechos de los pueblos indígenas, en particular en relación con la tierra, el territorio y los recursos naturales, se promuevan, protejan y reconozcan en la legislación y en la práctica. El Estado parte debería velar por que las interpretaciones sobre qué personas se consideran indígenas se basen en su derecho a pertenecer a una comunidad o nación indígena y en su derecho a determinar su propia identidad y pertenencia. (CCPR/C/MEX/CO/6)

Sobre las regulaciones y prácticas electorales:

El Estado Parte debería ajustar sus normas y prácticas electorales a lo dispuesto en el Pacto, incluido su artículo 25, entre otras cosas:

- (a) Haciendo plenamente efectivo el derecho de todo ciudadano a participar verdaderamente en la dirección de los asuntos públicos y fomentando una cultura de auténtico pluralismo político;
- (b) Abstenerse de utilizar el derecho penal como instrumento para hostigar y excluir a los miembros de la oposición de una participación significativa en la vida pública y en los procesos electorales, y llevar a cabo una investigación exhaustiva, creíble e imparcial de la presunta desaparición forzada de Ehsan Odinaev;

- (c) Revisar las limitaciones del derecho a presentarse a elecciones, con miras a garantizar su compatibilidad con el Pacto;
- (d) Revisar la legislación que prevé la denegación general del derecho de voto a todos los presos condenados, que no cumple los requisitos del párrafo 3 del artículo 10, leído conjuntamente con el artículo 25, del Pacto, y la denegación del derecho de voto a toda persona declarada incompetente por un tribunal;
- (e) Garantizar la plena independencia de la Comisión Central de Elecciones y Referendos;
- (f) Establecer condiciones iguales para todos en las campañas electorales, incluido el acceso igualitario a la televisión estatal.

Sobre el derecho al voto de los prisioneros:

34. El Estado parte debería revisar su legislación que deniega a los presos condenados el derecho de voto a la luz de la Observación general N° 25 (1996) del Comité sobre la participación en los asuntos públicos y el derecho de voto (párr. 14). (CCPR/C/EST/CO/4)

Sobre la participación del público en la celebración de contratos que impliquen un impacto social o ambiental:

50. El Estado Parte debe intensificar sus esfuerzos para garantizar la participación del público y celebrar consultas genuinas con las comunidades locales antes de concertar contratos relacionados con la ordenación de los recursos naturales o con proyectos que tengan un impacto social y ambiental, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado. (CCPR/C/GIN/CO/3)

Sobre el registro de las asociaciones públicas:

55. El Estado parte debería revisar las leyes, reglamentos y prácticas pertinentes a fin de que se ajusten plenamente a las disposiciones de los artículos 22 y 25 del Pacto, en particular mediante:

- (a) Simplificando las normas de inscripción para garantizar que las asociaciones públicas y los partidos políticos puedan ejercer su derecho de asociación de manera significativa;
- (b) La derogación del artículo 193-1 del Código Penal y el examen de la posibilidad de no sustituirlo por una infracción administrativa;
- (c) Velando por que las normas que rigen la financiación extranjera de las asociaciones públicas no den lugar en la práctica a un control o una interferencia indebidos sobre su capacidad para influir en la opinión pública y funcionar con eficacia, incluso revisando la lista de actividades para las que se puede utilizar la financiación extranjera;

- (d) Abordar los obstáculos a la inscripción y el funcionamiento de los sindicatos, levantar las limitaciones indebidas al derecho de huelga, investigar todas las denuncias de injerencia en las actividades de los sindicatos y de trato de represalia a los activistas sindicales, y revisar los procedimientos que rigen la negociación colectiva con miras a garantizar el cumplimiento del Pacto. (CCPR/C/BLR/CO/5)

Sobre la privación del derecho de voto de las personas con discapacidad:

18. El Estado Parte debería:

- (a) Asegurar que las personas con discapacidad no sean discriminadas, en la ley o en la práctica, en particular en su acceso a la educación inclusiva, los ajustes razonables, el empleo y el matrimonio, o en su derecho a votar y a presentarse a elecciones por motivos desproporcionados o que no guarden relación razonable y objetiva con su capacidad para votar o presentarse a elecciones, teniendo en cuenta el artículo 25 del Pacto;
- (b) Velar por que las restricciones a la capacidad jurídica no sean mayores de lo necesario, sino que se impongan únicamente con arreglo a las garantías jurídicas y procesales apropiadas y a la representación legal libre y efectiva, y por que las personas afectadas tengan pronto acceso a una revisión judicial efectiva de las decisiones relativas a su capacidad jurídica. (CCPR/C/BGR/CO/4)

Sobre el establecimiento de un tribunal electoral:

45. El Estado Parte debería:

- (a) Eliminar las restricciones indebidas a la presentación de candidaturas a cargos públicos;
- (b) Modificar el marco legislativo y adoptar procedimientos para garantizar que el derecho de voto pueda ejercerse sin discriminación, de conformidad con el artículo 25 del Pacto;
- (c) Eliminar todo obstáculo físico para acceder a los recintos electorales;
- (d) Aplicar la recomendación del Comité de Examen Constitucional de establecer un tribunal electoral dotado de los recursos necesarios y de magistrados capacitados que le permitan resolver eficazmente y en tiempo oportuno las controversias relacionadas con las elecciones.

Sobre la celebración de elecciones genuinas y periódicas:

48. El Estado Parte debería: a) cooperar con todas las partes interesadas para acordar un calendario electoral que permita la celebración de elecciones libres, pacíficas y justas

lo antes posible; b) respetar el derecho constitucional de todo ciudadano a participar en los asuntos públicos; y c) poner fin a la intimidación de los opositores y candidatos a la elección presidencial y a las violaciones de sus derechos reconocidos en el Pacto, adoptando las medidas necesarias para garantizar su protección efectiva. (CCPR/C/COD/CO/4)

Sobre la realización de una reforma constitucional para transferir el poder a las ramas del gobierno elegidas democráticamente:

53. El Estado Parte debería ajustar su marco constitucional al Pacto, incluido el artículo 25, entre otras cosas mediante:

- (a) Fomentando una cultura de pluralismo político, garantizando la libertad de un debate político auténtico y pluralista y permitiendo la inscripción de los partidos políticos de la oposición, entre otras cosas, para competir en las elecciones, presentar candidatos y participar en la formación del gobierno;
- (b) Emprender un proceso de reforma constitucional con el objetivo de delegar el poder a los poderes elegidos democráticamente y garantizar el derecho de todos los ciudadanos a participar en la dirección de los asuntos públicos y a acceder a la función pública en condiciones generales de igualdad;
- (c) Garantizar la celebración de elecciones libres y justas;
- (d) Asegurar la independencia y la eficacia de los órganos encargados de las elecciones y de la lucha contra la corrupción. (CCPR/C/SWZ/CO/1)

Sobre la participación en los asuntos públicos y la corrupción:

52. Al Comité le preocupa que la concentración de poder en el Rey, que, entre otras cosas, le confiere poderes excesivos de nombramiento sobre el Gobierno, el Parlamento y el poder judicial, sea incompatible con el artículo 25 del Pacto. También le preocupa que las elecciones celebradas en el Estado parte en 2013 no se ajusten a las normas internacionales relativas a la celebración de elecciones libres e imparciales, y que los partidos políticos como tales no puedan inscribirse, participar en las elecciones, presentar candidatos o participar de otro modo en la formación de un gobierno. Le preocupa además que ni la Comisión Electoral y de Fronteras ni la Comisión de Lucha contra la Corrupción sean suficientemente independientes, imparciales o eficaces (arts. 19, 21, 22 y 25). (CCPR/C/SWZ/CO/1)

En los límites del mandato presidencial:

45. A la luz de la Observación general N° 25 (1996) del Comité sobre la participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, el Estado Parte debería adoptar las medidas necesarias para:

- (a) Velar por que las próximas elecciones sean libres y justas; por que se garantice el ejercicio efectivo del derecho de voto; y por que las personas con derecho

de voto, así como los activistas y los candidatos, estén protegidos contra la violencia, las amenazas, la coacción o las injerencias manipuladoras de cualquier tipo;

- (b) Asegurar un proceso electoral justo e imparcial y garantizar la transparencia en la financiación de las campañas;
- (c) Garantizar la seguridad de las urnas y que los votos se cuenten en presencia de los candidatos o sus agentes. Debe haber un escrutinio independiente del proceso de votación y recuento y acceso a la revisión judicial u otro proceso equivalente;
- (d) Respetar los criterios de elegibilidad establecidos en la Constitución, en particular el límite del mandato presidencial. (CCPR/C/HND/CO/2).

Anexo II. Resumen de Presentación

01

The Human Rights Committee & the Right to Participate in Public Affairs

Draft Guidelines

02

METHODOLOGY

1. DATA COLLECTION
2. ANALYSIS
3. CODIFICATION

- 201 concluding observations between 2000-2019 in 57 sessions
- Comparative analysis also of the concluding observations adopted by other Committees (CEDAW, CRPD and CERD) on certain related thematic clusters
- Bear in mind: no zero clusters
- Bear in mind 2: Significant overlap between interrelated rights

Draft Guidelines

03

Draft Guidelines

Basic Overview

Full sample

- 201 concluding observations reviewed



Art 25 Data

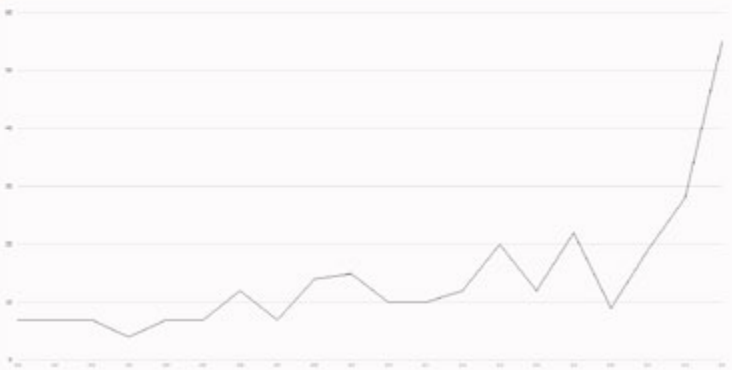
- 402 issues raised under article 25
- 130 States
- 178 concluding observations contained art. 25 issues (88.5%)
- Most mentions issued under another paragraph, rather than being considered separately
- Omitted in 30 concluding observations

04

Draft Guidelines

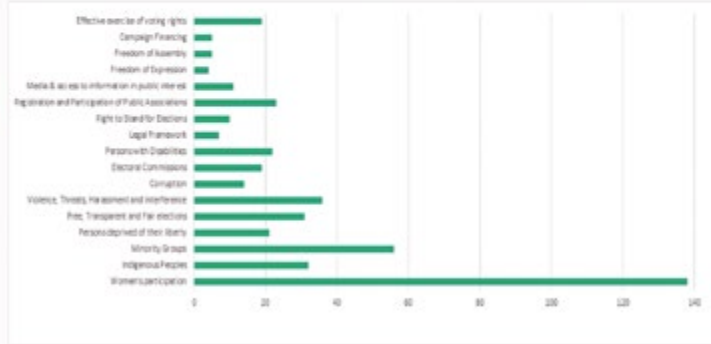
Consideration over time

Human Rights Committee and the right to participate in public affairs 200-2019



Thematic Coverage

• 16 core thematic clusters readily identifiable on the basis of the data



06

Draft Guidelines

Results: Electoral Participation

	Right to stand	Right to Vote	Public Associations	EMBs	Free, Transparent, and Fair Elections	Electoral Violence and Intimidation	Campaign Financing
Frequency	36	19	23	19	31	36	5
Core Approach	Undo restrictions on the right to stand	Positive measures to enable effective exercise of franchise of all citizens; Holding of timely elections	Unreasonable restrictions on the registration and functioning of political parties	Independence, mandate, appointment, and sufficient resources to ensure functionality	Reported irregularities in the immediate elections and verification process	Electoral violence; Violence and harassment of opposition candidates	Reasonable caps on financial contributions, equitable distribution of public funding, abuse of state resources
Underdeveloped issue areas	Right to stand for elections of persons with disabilities	Right to vote of homeless, IDPs	NA	NA	Earlier stages of the elections and verification process	Harassment and interference	Donations by non-rational persons or entities, transparency
Sample concerns	"Pressure, persecution, intimidation, harassment and detention of voters and opposition political parties"	"Universal suffrage, including plans to institute suffrage"	"Registralive requirements impose undue restrictions on the exercise of freedom of assembly and political participation"	Concerns vis à vis the "effective and independent functions of the Independent High Electoral Commission"	"Procedural defects reported during the December 2015 referendum process"	"Investigate, prosecute, and convict those responsible for acts ... in connection with the violence surrounding the 2008 elections"	"High financial deposits required by the candidates"

05

Draft Guidelines

Results: Political Environment

	Media Environment & Access to Information	Freedom of Expression	Freedom of Assembly	Corruption	Political Pluralism
Frequency	11	5	4	14	7
Core Approach	Balanced access to media; access to information in public interest	Freedom of expression as an essential condition for the effective exercise of the right to vote	Restrictions on public meetings, demonstrations, and electoral campaign gatherings	Reports of corruption in public life as a whole	Existence and promotion of political pluralism
Underdeveloped issue-areas	Functioning of private media	NA	NA	NA	NA
Sample concern	"reports alleging the limited nature of access to information that is in the public interest"	"alleged violations of freedom of expression and information"	"restrictions on public meetings and demonstrations"	"Prevalence of corruption in politics and public life more generally"	"the existent political system limits political pluralism in practice"

Results: Special and Social Groups

	Women	Minority and Marginalized Groups	Persons with Disabilities	Persons Deprived of their Liberty
Frequency	138	88	22	21
Core Approach	Representational perspective	Access to political participation; Enfranchisement	Unreasonable deprivation of legal capacity. Specific enabling measures	Unreasonable restrictions on the right to vote
Underdeveloped issue-areas	Promotion of Participation	Right to vote of homeless, IDPs	Accessibility of electoral media; training for polling staff; civic and voter education	Right to vote of pre-trial detainees
Sample concern	"limited participation of women in political and public life"	"the poor knowledge of the Georgian (including mandatory use by local authorities) language barring integration processes and political participation"	"inability to safeguard the secrecy of the vote owing to the blind and visually impaired having to vote verbally in front of a group of people"	"A blanket ban on those deprived of their liberty to exercise their right to vote does not meet the requirements of article 10(3), read in conjunction with article 25, of the Covenant"

Key Findings

The following four findings were identified on the basis of the analysis:

1. **Adoption of inconsistent legal basis**
2. **Oscillation between broad and detailed**
3. **Common tendency not to raise examples**
4. **(Certain underdeveloped areas)**



Centro para los Derechos Civiles y Políticos
(CCPR Centre)

Rue de Varembé 1, Case postale 183,
1202 Ginebra (Suiza)

Tel: +41(0)22 / 33 22 555

Correo electrónico: info@ccprcentre.org

Web : www.ccprcentre.org



En colaboración con

THE
CARTER CENTER

