

A close-up, slightly blurred photograph of a woman with dark hair, smiling warmly as she looks down at a document or book she is holding. The lighting is soft and warm, highlighting her face and the texture of the paper.

DERECHOS HUMANOS Y ELECCIONES

**Manual sobre las Normas
Internacionales de Derechos
Humanos en materia de Elecciones**



**NACIONES UNIDAS
DERECHOS HUMANOS**
OFICINA DEL ALTO COMISIONADO

Serie de capacitación profesional Núm. 2/Rev.1

A close-up, slightly blurred photograph of a woman with dark hair, smiling warmly as she looks down at a document she is holding. The lighting is soft and warm, highlighting her face and the texture of the paper.

DERECHOS HUMANOS Y ELECCIONES

**Manual sobre las Normas
Internacionales de Derechos
Humanos en materia de Elecciones**



**NACIONES UNIDAS
DERECHOS HUMANOS**
OFICINA DEL ALTO COMISIONADO

Serie de capacitación profesional Núm. 2/Rev.1

Nueva York y Ginebra, 2022

© 2022 Naciones Unidas
Derechos reservados en todo el mundo

Las solicitudes de reproducción de extractos o de fotocopias deben dirigirse al Copyright Clearance Center en www.copyright.com.

Todas las demás consultas sobre derechos y licencias, incluidos los derechos subsidiarios, deben dirigirse a: Publicaciones de las Naciones Unidas, 405 East 42nd Street, S-09FW001, New York, NY 10017, Estados Unidos de América.

Correo electrónico: Permissions@un.org; sitio web: Shop.un.org/es.

Publicación de las Naciones Unidas realizada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH).

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

Las firmas de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras mayúsculas y cifras. La mención de una de tales firmas significa que se hace referencia a un documento de las Naciones Unidas.

HR/P/PT/2/Rev. 1

eISBN: 978-92-1-403054-6

ISSN: 1020-301X

eISSN: 2412-4745

Fotografía de la portada: UN Photo/Logan Abassi

ÍNDICE

PREFACIO	v
INTRODUCCIÓN	1
I. PARTICIPACIÓN DE LA OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS EN LOS PROCESOS ELECTORALES	3
II. NORMAS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS RELATIVAS A LOS PROCESOS ELECTORALES EN GENERAL	9
A. Reglas y normas básicas en materia de elecciones y participación política	9
B. No discriminación	13
C. Libre determinación	14
D. Derechos habilitantes	14
III. REVISIÓN EN DETALLE DE LOS CRITERIOS INTERNACIONALES	16
A. Elecciones libres	16
1. La esencia de las elecciones libres: la voluntad del pueblo	16
2. Derechos habilitantes	16
3. Grupos sociales específicos y medidas especiales	41
4. Estados de emergencia	48
B. Elecciones auténticas	50
1. Periodicidad y plazos electorales	51
2. Sufragio universal e igualitario	52
3. Voto secreto	54
4. Efecto de autenticidad	54
5. Opción verdadera	55
6. Opción informada	56

C. Otros requisitos/salvaguardia de las libertades públicas y de la integridad de los procesos electorales	59
1. Papel de la policía y otras fuerzas de seguridad	59
2. Papel de los observadores electorales	60
3. Prevención de la corrupción	61
IV. OTRAS CONSIDERACIONES DE DERECHOS HUMANOS DE INTERÉS EN LOS PROCESOS ELECTORALES	63
A. Respeto de las reglas y normas pertinentes de derechos humanos	63
B. Órganos de gestión electoral	65
C. Delimitación de las circunscripciones	66
D. Inscripción de los votantes	66
E. Partidos, nominaciones y personas candidatas	68
F. Operaciones de votación	71
G. Justicia electoral	73
H. Infracciones, sanciones y mantenimiento del orden	74
I. Medios de comunicación: acceso y regulación	74
J. Información del público y educación electoral	77
ANEXOS	
I. REGLAS Y NORMAS CONTENIDAS EN LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS DE INTERÉS PARA LAS ELECCIONES Y LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA	78
II. SELECCIÓN DE INSTRUMENTOS REGIONALES RELACIONADOS CON LAS ELECCIONES Y LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA	89
III. EL SISTEMA DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS	100

PREFACIO

El derecho de las personas a participar en los asuntos públicos es un imperativo fundamental. Unas elecciones auténticas y limpias siguen siendo la forma más convincente y eficaz de que las personas participen en el gobierno y hagan oír su voz. Las elecciones dan a la ciudadanía la oportunidad de expresar su voluntad y contribuyen a construir o consolidar democracias sostenibles.

La primera edición del presente manual, *Derechos Humanos y las Elecciones: Manual sobre los Aspectos Jurídicos, Técnicos y de Derechos Humanos Referentes a las Elecciones* vio la luz hace ya casi tres décadas. Desde entonces, el panorama de los derechos humanos ha evolucionado. Nuevos tratados internacionales, como la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, han traído consigo el reconocimiento de los derechos de personas marginadas durante mucho tiempo. Los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas han sentado jurisprudencia que aclara las obligaciones de los Estados e impulsar el derecho al voto y otros derechos conexos.

Al mismo tiempo, han surgido nuevos retos en relación con los derechos de participación y la integridad de las elecciones, como el discurso de odio, el bloqueo del servicio de Internet o las campañas de desinformación que, a menudo, se ven facilitados o propagados por las nuevas tecnologías.

Así, celebramos con júbilo el avance de las mujeres en el mundo de la política y la creciente atención que se presta a la participación de las personas con discapacidad, los afrodescendientes, los pueblos indígenas, los miembros de comunidades minoritarias y otros grupos marginados.

Sin embargo, los progresos logrados hasta la fecha distan mucho de ser suficientes. Por tanto, seguiremos exigiendo la erradicación de la discriminación grave y estructural, que perjudica a millones de personas poniendo trabas a su participación en igualdad de condiciones y las hace que queden aún más atrás.

Las elecciones auténticas y limpias se nutren de un complejo ecosistema formado por un sistema entrelazado de garantías de derechos humanos: un estado de derecho imparcial; y el respeto de las libertades fundamentales y los derechos esenciales, como el derecho a la educación, que hace que las personas puedan tomar decisiones libres e informadas. En otras palabras, el respeto de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales es una parte esencial de cualquier proceso electoral,

y en el presente manual se muestra cómo las reglas y normas de derechos humanos se aplican a los diversos aspectos de las elecciones.

En la actualidad, tras un período de avance de la democratización en todo el mundo, muchas democracias parecen estar retrocediendo. Algunos Gobiernos parecen estar debilitando deliberadamente los mecanismos independientes que controlan su poder, sofocando las críticas, desmantelando la supervisión democrática y consolidando su dominio a largo plazo.

El poder de la tecnología se pone a menudo al servicio de ese objetivo, facilitando una intensa vigilancia de los actos y las palabras de las personas y lanzando campañas de desinformación que socavan la integridad de las elecciones. Esos retos transmiten una mayor sensación de urgencia a quienes se esfuerzan por promover el derecho a participar en los asuntos públicos. Debemos unirnos para encontrar formas de implicarnos lo más directa y enérgicamente posible, consolidar los enfoques que funcionan y buscar nuevas vías y alianzas.

En ese contexto, quiero hacer hincapié en el enorme trabajo ya hecho para conseguir que el derecho de los derechos humanos pueda servir como un marco sólido para evaluar la conducta en línea y orientar la respuesta de los Estados. En el presente manual se ha incluido un resumen de ese trabajo realizado hasta la fecha.

Las elecciones sirven para cimentar la legitimidad de los Gobiernos y los líderes políticos. En un contexto de respeto a las normas de derechos humanos, las elecciones ayudan a construir Estados y Gobiernos que son fuertes y legítimos porque demuestran que respetan a su pueblo y le permiten expresar su voluntad.

Hablando como Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, y como antigua Jefa de Estado y de Gobierno electa, confío en que el manual sea una herramienta útil en sus esfuerzos por promover elecciones auténticas y limpias en todo el mundo.



Michelle Bachelet
Alta Comisionada de las Naciones Unidas
para los Derechos Humanos

INTRODUCCIÓN

1. Las elecciones están en el centro mismo de la democracia y siguen siendo el principal medio a través del cual las personas ejercen su derecho a participar en la vida pública. Actualmente se celebran más elecciones que nunca en todo el mundo. Sin embargo, esos procesos tienen lugar a veces en un contexto de deterioro de la democracia y de crecientes amenazas al espacio cívico. Con la digitalización de los procesos electorales, han surgido nuevos retos en materia de derechos humanos derivados del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, como la desinformación en línea, especialmente a través de las redes sociales. Por tanto, es imprescindible tener en cuenta la importancia fundamental del respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales en unas elecciones libres y auténticas.
2. La participación en los asuntos públicos, por ejemplo, a través de las elecciones, es un derecho protegido por los instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos. Está garantizado en virtud de la Declaración Universal de Derechos Humanos y de las disposiciones de tratados posteriores, especialmente el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (véase el anexo I). En el plano regional, los sistemas de derechos humanos africano, interamericano y europeo también han reconocido ese derecho fundamental (véase el anexo II). Países y pueblos de todo el mundo han reconocido que las elecciones libres y auténticas son un requisito democrático crucial y un medio imprescindible para dar voz a la voluntad del pueblo, que es la base de la autoridad de los Gobiernos.
3. Además de que la participación es un derecho en sí mismo, hay otros derechos humanos que revisten una importancia fundamental en los procesos electorales. Para que el derecho a votar y a ser elegido pueda ejercerse de forma genuina, es necesario que impere un clima en el que los derechos humanos sean respetados y disfrutados por todos, en particular los derechos a la igualdad y a la no discriminación, a la libertad de opinión y de expresión, a la libertad de reunión pacífica y de asociación, a la seguridad y a un recurso efectivo.
4. En el presente manual se exponen de forma exhaustiva las normas universales de derechos humanos aplicables en el ámbito de las elecciones. A lo largo de los años, las Naciones Unidas han elaborado reglas y normas internacionales relacionadas con las elecciones y la participación política. Los mecanismos de expertos en derechos humanos, en particular los órganos de tratados y los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos, han

venido interpretando las reglas y normas consagradas en los instrumentos internacionales pertinentes a través de sus actividades de vigilancia, sus decisiones y sus recomendaciones. Todo ello ha contribuido a aclarar las reglas y normas de derechos humanos aplicables a los procesos electorales. Ese acervo de interpretaciones y recomendaciones, en continua evolución, ofrece orientación sobre la forma en que los órganos y mecanismos de derechos humanos entienden que deben aplicarse las reglas y normas en contextos específicos. En el anexo III se proporciona información sobre la naturaleza y el mandato de los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas y el alcance jurídico de sus interpretaciones y recomendaciones.

5. Si bien se reconoce el desarrollo de normas pertinentes por parte de los sistemas regionales de derechos humanos (véase el anexo II), el manual se centra en las reglas y normas universales y, por tanto, en la contribución de las Naciones Unidas al derecho internacional de los derechos humanos en la medida en que guarda relación con las elecciones y la participación política.
6. El propósito del manual es fomentar la sensibilización y la capacidad técnica con respecto a las cuestiones de derechos humanos que se plantean en el contexto electoral. También se pretende ofrecer orientación a los responsables políticos y al personal gubernamental sobre las obligaciones que incumben a los Estados en materia de derechos humanos en el contexto de las elecciones y apoyar el desarrollo de marcos jurídicos eficaces para el ejercicio de los derechos electorales.
7. El manual fue preparado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y ha contado con la aportación, en forma de revisiones y comentarios, de sus asociados en el ámbito electoral. En el capítulo I se describe la forma en que el ACNUDH presta apoyo a los Estados en la aplicación de las reglas y normas internacionales de derechos humanos de interés para los aspectos jurídicos y técnicos de los procesos electorales. En el capítulo II se exponen las reglas y normas de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos relativas a los procesos electorales en general, mientras que en el capítulo III se examinan pormenorizadamente los criterios correspondientes. Por último, en el capítulo IV se exploran otras consideraciones en materia de derechos humanos que deberían tenerse en cuenta a la hora de diseñar y poner en práctica los marcos jurídicos electorales.

I. PARTICIPACIÓN DE LA OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS EN LOS PROCESOS ELECTORALES

8. Los fundamentos de la colaboración de las Naciones Unidas con los Estados Miembros en los procesos electorales son las reglas y normas de derechos humanos que garantizan la participación política¹. El trabajo en el ámbito de los derechos humanos en el contexto de los procesos electorales es, por tanto, esencial durante todas las fases (antes, durante y después de la jornada electoral) para mantener un clima seguro y pacífico y fortalecer la credibilidad de dichos procesos.
9. Si bien las elecciones ofrecen a la población la oportunidad de expresar libremente su voluntad y ejercer sus derechos civiles y políticos, especialmente el derecho a participar en los asuntos públicos, también pueden exacerbar tensiones existentes y acentuar el riesgo de que se produzcan abusos y violaciones de los derechos humanos. Algunos derechos pueden verse especialmente amenazados en el contexto de las elecciones, en particular las libertades de opinión y expresión, de asociación y de reunión pacífica, y el derecho a participar en los asuntos públicos. Los procesos electorales también pueden desencadenar a veces detenciones y encarcelamientos arbitrarios, malos tratos y torturas, ejecuciones extrajudiciales, desapariciones y otras violaciones de los derechos humanos. Las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales también pueden generar tensiones en un contexto electoral.
10. También es posible que algunas personas y grupos corran el riesgo de sufrir actos de violencia o discriminación al ejercer sus derechos. Dependiendo del contexto, puede tratarse de personas que participan de forma habitual y visible en el debate público sobre cuestiones esenciales, a saber, los derechos humanos, la buena gobernanza y la corrupción, como miembros de la oposición y activistas políticos, personas defensoras de los derechos humanos, representantes de organizaciones no gubernamentales (ONG), periodistas o trabajadores de los medios de comunicación, pero también puede tratarse de grupos específicos que padecen habitualmente la discriminación y la violencia, como las mujeres, los jóvenes, las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersex, las minorías, los pueblos indígenas, las personas con discapacidad, los refugiados

¹ A/72/260, párr. 27.

y solicitantes de asilo, los desplazados internos, los apátridas y los migrantes. Las mujeres, que están representadas en la mayoría de los grupos mencionados, suelen estar especialmente expuestas.

11. La labor en materia de derechos humanos es importante en el contexto de todos los procesos electorales, como las elecciones presidenciales y legislativas, los grandes referendos (por ejemplo, un referendo constitucional o sobre una posible secesión) y las elecciones locales, regionales y territoriales, especialmente en situaciones en las que el riesgo de violencia y de abusos y violaciones de los derechos humanos es elevado.
12. Antes de unas elecciones, es importante asegurarse de que el marco jurídico pertinente (por ejemplo, la Constitución, la ley electoral, la legislación sobre partidos políticos) y el procedimiento (registro de partidos, investigación de personas candidatas, inscripción de votantes, votación fuera del país, etc.) satisfacen las obligaciones que incumben al Estado en virtud de la legislación internacional sobre derechos humanos, y que las instituciones pertinentes (por ejemplo, el organismo encargado de la gestión de las elecciones, la comisión de medios de comunicación y los tribunales) pueden funcionar de forma independiente e imparcial. Durante las fases preelectoral y electoral, es fundamental que las autoridades garanticen la existencia de un clima seguro y propicio para ejercer con seguridad y libertad el derecho a participar en los asuntos públicos. Deben respetarse los derechos habilitantes, incluidos los derechos a la libertad de opinión y de expresión, de asociación y de reunión pacífica y de circulación, pero también los derechos a no sufrir discriminación ni violencia, a un juicio justo y a un recurso efectivo, y a la educación. Los procesos electorales revelan la dinámica que reina entre el Gobierno y la sociedad civil. Las restricciones a las libertades fundamentales suelen ser un factor crucial en la escalada de tensión. También puede ser delicado el período poselectoral, ya que los resultados pueden ser impugnados. Así pues, es fundamental que las autoridades públicas garanticen la existencia de un clima propicio para la participación y el respeto de los derechos humanos habilitantes. También deben velar por que cualquier abuso o violación de los derechos humanos se investigue de forma rápida e imparcial y los responsables rindan cuentas de sus actos.
13. De conformidad con su mandato de promover y proteger todos los derechos humanos de todas las personas en todo el mundo², el ACNUDH puede realizar

² Véase la resolución 48/141 de la Asamblea General.

una labor integral en materia de derechos humanos y, por tanto, desempeñar un papel importante a lo largo de las distintas fases del ciclo electoral (antes, durante y después de las elecciones)³. En particular, el ACNUDH, junto con otros asociados de las Naciones Unidas, puede ayudar a fomentar el establecimiento de un clima propicio para la celebración de elecciones inclusivas y pacíficas y el respeto de las normas de derechos humanos pertinentes⁴ mediante una amplia gama de actividades. Eso sirve de apoyo a los esfuerzos más amplios de las Naciones Unidas para ayudar a los Estados Miembros, cuando convenga, y siempre que se solicite, a crear un entorno propicio para la celebración de elecciones pacíficas y limpias a través de los buenos oficios, el apoyo al diálogo político, la facilitación y la mediación, a menudo en colaboración con entidades regionales y subregionales u otros actores.

14. Entre esas actividades que puede realizar el ACNUDH cabe mencionar:

- a) La vigilancia, en particular con fines de alerta y prevención, cuando exista preocupación por la posibilidad de que se produzcan actos de violencia y violaciones de los derechos humanos, especialmente contra grupos en situación de vulnerabilidad;
- b) El apoyo y la organización de actividades de promoción de unas elecciones pacíficas y de unas leyes e instituciones electorales respetuosas con los derechos humanos, con el fin de facilitar la plena participación del electorado;
- c) La preparación de informes acerca de violaciones de los derechos humanos antes, durante y después de la jornada electoral, en particular las vulneraciones de los derechos a la libertad de opinión y de expresión, de asociación y de reunión pacífica, y a no sufrir violencia, incluida la violencia sexual, los malos tratos y la tortura, que pueden estar en peligro durante el período previo a las elecciones o en caso de protestas “poselectorales;”
- d) La dirección, el apoyo o la participación en investigaciones o misiones de determinación de los hechos cuando se produzcan incidentes graves

³ La Asamblea General ha solicitado al Secretario General en varias resoluciones que siga velando por que el ACNUDH pueda responder, en el marco de su mandato y en estrecha coordinación con la División de Asistencia Electoral, a las numerosas y cada vez más complejas y amplias solicitudes de servicios de asesoramiento que formulan los Estados Miembros. Véase la más reciente de ellas, la resolución 74/158 de la Asamblea General, párr. 17.

⁴ Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz, “*Policy on principles and types of UN electoral assistance*” (2021).

relacionados con las elecciones, con el fin de velar por que los culpables rindan cuentas de sus actos y evitar que dichos incidentes se repitan⁵;

- e) La garantía de la protección de las personas, especialmente en los contextos más volátiles, con especial atención a los sectores más vulnerables de la población;
 - f) La prestación de asesoramiento y asistencia técnica, incluso durante el período preelectoral, por ejemplo, para velar por que la legislación pertinente sea compatible con las normas internacionales de derechos humanos, y para ayudar en los procesos de paz y justicia de transición, la elaboración de la constitución, la creación de instituciones, etc.;
 - g) El fomento de la sensibilización sobre la importancia de la igualdad de género y la participación de las minorías, los pueblos indígenas y las personas con discapacidad en el ejercicio de los derechos de participación democrática, y el apoyo de las convocatorias cívicas y otras acciones encaminadas a conseguir una participación genuina de las poblaciones potencialmente excluidas o en riesgo;
 - h) El apoyo a los mecanismos de derechos humanos, incluidos los órganos creados en virtud de los tratados y los titulares de mandatos de procedimientos especiales, por ejemplo, prestando la asistencia necesaria para la participación de estos últimos en la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de los procesos electorales.
15. La participación del ACNUDH puede variar en función de su presencia sobre el terreno. Cuando está presente, la situación del ACNUDH es especialmente ventajosa para intervenir en el contexto de los procesos electorales, sobre todo cuando las vulneraciones de los derechos humanos o la violencia hacen su aparición, ya sea de manera previsible o inesperadamente. Cuando no está presente sobre el terreno y la situación política y social parece inestable, el ACNUDH puede desplegar misiones de respuesta rápida, bien de forma independiente o para participar en iniciativas encabezadas por otras entidades de las Naciones Unidas o prestar apoyo a esas iniciativas. La coherencia y

⁵ El ACNUDH presta apoyo a las comisiones de investigación y a las misiones de determinación de los hechos establecidas por el Consejo de Derechos Humanos, el Consejo de Seguridad o el Secretario General, y a menudo actúa como secretaria de dichas comisiones. De conformidad con el mandato del Alto Comisionado, también se pueden crear mecanismos para investigar las violaciones de los derechos humanos en el contexto de los procesos electorales, como por ejemplo la misión de determinación de los hechos que el ACNUDH envió a Kenya en 2008. Véase ACNUDH, *“Report from OHCHR fact-finding mission to Kenya, 6-28 February 2008”*.

la cooperación entre todas las entidades de las Naciones Unidas que prestan apoyo a las actividades electorales en los países son fundamentales a la hora de garantizar que dichas actividades se complementen, evitando la duplicación de esfuerzos y haciendo que las Naciones Unidas actúen como una sola entidad.

Asistencia electoral de las Naciones Unidas

El marco para la asistencia electoral de las Naciones Unidas fue establecido por la Asamblea General en 1991. Desde entonces, esa asistencia ha ido evolucionando para dar respuesta a las necesidades cambiantes de los Estados Miembros que tratan de celebrar unas elecciones libres y auténticas.

Con el fin de garantizar la coherencia y la consistencia en la prestación de asistencia electoral a través de diversas entidades complementarias⁶, en 1991, en virtud de lo dispuesto en la resolución 46/137 de la Asamblea General, el Secretario General designó al Secretario General Adjunto de Asuntos Políticos como coordinador de la asistencia electoral para todo el sistema de las Naciones Unidas. El coordinador desempeña una función de dirección y se ocupa de establecer las políticas de asistencia electoral de las Naciones Unidas, adoptar decisiones sobre los parámetros de esa asistencia y mantener una lista única de expertos en materia de elecciones. Con la reestructuración del pilar de paz y seguridad de las Naciones Unidas, es el Secretario General Adjunto de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz el que actúa como coordinador y cuenta con el apoyo de la División de Asistencia Electoral del Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz de la Secretaría. La División de Asistencia Electoral proporciona orientación técnica en materia de políticas a todas las entidades de las Naciones Unidas que participan en la prestación de asistencia electoral, incluidas las políticas y las buenas prácticas.

Las Naciones Unidas solo proporcionan asistencia electoral cuando un Estado Miembro formula una solicitud específica al respecto o como respuesta a un mandato del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General. La Asamblea General ha destacado en repetidas ocasiones que la asistencia de las Naciones Unidas debe

⁶ Entre las entidades de las Naciones Unidas que prestan asistencia electoral figuran el Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz, el Departamento de Operaciones de Paz, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el ACNUDH, los Voluntarios de las Naciones Unidas, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer (ONU-Mujeres) y la Organización Internacional para las Migraciones. Véase también <https://dppa.un.org/es/elections>.

guiarse por principios clave como la objetividad, la imparcialidad, la neutralidad y la independencia, con el debido respeto a la soberanía nacional. También se confía en que la asistencia electoral de las Naciones Unidas sirva siempre para promover la participación, la representación y el empoderamiento de las mujeres y los grupos marginados en los procesos electorales.

La demanda de asistencia electoral sigue siendo elevada. Desde 1991, más de 100 países han solicitado, y recibido, asistencia electoral de las Naciones Unidas, incluso en algunos de los entornos geográficos y posconflicto más difíciles⁷. La asistencia técnica es la forma más frecuente de asistencia electoral. Las Naciones Unidas también pueden ayudar a los Estados Miembros a crear un clima propicio para la celebración de elecciones pacíficas y limpias mediante los buenos oficios, el apoyo al diálogo político, la facilitación y la mediación. La realización por las Naciones Unidas de actividades de asistencia electoral, como la supervisión, la observación, la constitución de paneles de expertos y la certificación, requiere un mandato expreso del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General. También se puede prestar apoyo a los observadores internacionales, aunque eso solo ocurre en raras ocasiones. El Mecanismo de Coordinación Interinstitucional para la Asistencia Electoral de las Naciones Unidas, que convoca y preside la División de Asistencia Electoral, sirve como plataforma para el intercambio de información, la coordinación y el desarrollo de políticas internas entre los miembros del sistema de las Naciones Unidas, incluido el ACNUDH, que participan en asuntos electorales.

La Asamblea General solicita periódicamente al ACNUDH que siga respondiendo, en el marco de su mandato y en estrecha coordinación con la División de Asistencia Electoral, a las numerosas y cada vez más complejas y amplias solicitudes de servicios de asesoramiento que formulan los Estados Miembros⁸. Con el presente manual se pretende, entre otras cosas, mejorar la capacidad del ACNUDH, y del sistema de las Naciones Unidas en su conjunto, para prestar apoyo a los Estados en la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de los procesos electorales.

⁷ Véase <https://dppa.un.org/es/elections>.

⁸ Asamblea General, resolución 74/158, párr. 17.

II. NORMAS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS RELATIVAS A LOS PROCESOS ELECTORALES EN GENERAL

A. Reglas y normas básicas en materia de elecciones y participación política

16. Las reglas y normas universales básicas⁹ relativas a las elecciones y la participación política son las siguientes:

Declaración Universal de Derechos Humanos

Artículo 21

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Artículo 25

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.

⁹ Las normas regionales pertinentes pueden consultarse en el anexo II.

17. En las reglas y normas internacionales sobre participación política se consagran tres derechos esenciales: el derecho a tomar parte en los asuntos públicos; el derecho a votar y a ser elegido; y el derecho a tener acceso a las funciones públicas. El Comité de Derechos Humanos ha definido la participación en los asuntos públicos como “un concepto amplio que se refiere al ejercicio del poder político. Incluye el ejercicio de los poderes legislativo, ejecutivo y administrativo. Abarca todos los aspectos de la administración pública y la formulación y aplicación de políticas internacionales, nacionales, regionales y locales”¹⁰.
18. Además, en la Declaración Universal de Derechos Humanos se establece que la voluntad del pueblo será la base de la autoridad del poder público. Los derechos humanos y la democracia están estrechamente vinculados¹¹. Asimismo, el respeto de los derechos humanos es esencial para que se respete la voluntad del pueblo en los procesos electorales. Como el Comité de Derechos Humanos ha afirmado, “el artículo 25 apoya el proceso del gobierno democrático basado en el consentimiento del pueblo”¹². Más específicamente, “las elecciones son el fundamento de la democracia, y siguen siendo el principal medio a través del cual las personas ejercen su derecho a participar en la vida pública”¹³.
19. Los derechos de participación solo pueden ser objeto de limitaciones que hayan sido establecidas por la ley, no sean discriminatorias y estén basadas en criterios objetivos y razonables¹⁴. El Comité de Derechos Humanos aclaró esos criterios en su observación general núm. 25 (1996). El derecho de voto solo puede estar sujeto a restricciones razonables, como el establecimiento de un límite de edad mínimo¹⁵. Por otra parte, algunas limitaciones del derecho de voto constituyen una discriminación. Los derechos de participación no deben limitarse indebidamente por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, discapacidad u otros factores. Entre las limitaciones que constituyen discriminación pueden citarse, sin que la lista sea exhaustiva,

¹⁰ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 25 (1996), párr. 5.

¹¹ Resolución 19/36 del Consejo de Derechos Humanos, párr. 4, en la que el Consejo afirmó que la democracia era vital para la promoción y protección de todos los derechos humanos.

¹² Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 25 (1996), párr. 1.

¹³ Directrices para los Estados sobre la puesta en práctica efectiva del derecho a participar en la vida pública (A/HRC/39/28), párr. 25.

¹⁴ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 25 (1996), párrs. 3 y 4. Véanse también, entre otros, *Staderini y De Lucia c. Italia* (CCPR/C/127/D/2656/2015), párr. 9.5; *Delgado Burgoa c. el Estado Plurinacional de Bolivia* (CCPR/C/122/D/2628/2015), párr. 11.5; *Nasheed c. Maldivas* (CCPR/C/122/D/2270/2013 y CCPR/C/122/D/2851/2016), párr. 8.6. y *Paksas c. Lituania* (CCPR/C/110/D/2155/2012), párr. 8.4.

¹⁵ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 25 (1996), párr. 10.

los requisitos económicos, como los basados en la propiedad¹⁶; los requisitos de residencia excesivamente estrictos¹⁷; las restricciones al derecho de voto de los ciudadanos naturalizados (en contraposición a los ciudadanos naturales)¹⁸; los requisitos de alfabetización o educación¹⁹; y las restricciones excesivas al derecho de voto de los presos condenados²⁰. En cuanto al derecho a presentarse a unas elecciones, cualquier restricción, como la fijación de una edad mínima, deberá basarse en criterios objetivos y razonables. Entre los requisitos que se consideran irrazonables o discriminatorios se encuentran el idioma, la educación, los criterios de residencia excesivamente estrictos, la ascendencia y la afiliación política²¹, como no inscribir candidatos por pertenecer a un grupo político de la oposición²². Además, las restricciones a la participación política por motivos de discapacidad se consideran discriminatorias en virtud de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, como se expone más adelante²³.

20. Al igual que el derecho de voto y el derecho a presentarse a las elecciones, el derecho de acceso a la función pública en condiciones de igualdad²⁴ está expresamente sujeto a la prohibición de discriminación en virtud del artículo 2

¹⁶ *Ibid.*, párr. 3.

¹⁷ *Ibid.*, párr. 10. Véase también CCPR/C/UZB/CO/4, párr. 26.

¹⁸ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 25 (1996), párr. 3. Véase también CCPR/C/KWT/CO/3, párrs. 46 y 47.

¹⁹ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 25 (1996), párr. 10.

²⁰ *Ibid.*, párr. 14. Véanse también *Yevdokimov y Rezanov c. la Federación de Rusia* (CCPR/C/101/D/1410/2005), párr. 7.5; CCPR/C/EST/CO/4, párrs. 33 y 34; CCPR/C/TKM/CO/2, párrs. 50 y 51; CCPR/C/GBR/CO/7, párr. 25; y CCPR/C/KHM/CO/2, párr. 26. Véanse también las directrices para los Estados sobre la puesta en práctica efectiva del derecho a participar en la vida pública, párr. 42.

²¹ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 25 (1996), párr. 15. Véase también CCPR/C/TJK/CO/3, párrs. 54 y 55 a).

²² *Sudalenko c. Belarus* (CCPR/C/100/D/1354/2005), párrs. 6.6 y 6.7.

²³ Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, arts. 2; 5, párr. 2; y 29. En el artículo 2 se define la discriminación por motivos de discapacidad como "cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo. Incluye todas las formas de discriminación, entre ellas, la denegación de ajustes razonables". Véase también Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, observación general núm. 6 (2018).

²⁴ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 25 c). Véanse también la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, art. 5; la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, art. 7; y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, art. 29.

del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En el Pacto se permite imponer algunos requisitos para el acceso a la función pública, pero los criterios y procedimientos para el nombramiento, ascenso, suspensión y destitución deben ser razonables y objetivos²⁵.

21. Otros instrumentos universales de derechos humanos contienen disposiciones relevantes, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 8); la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (art. 5 c)); la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (arts. 7 y 8); la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 15); la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (arts. 3 c), 4, párr. 3, 29 y 33, párr. 3); la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares (arts. 41 y 42); la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas (art. 2, párr. 2); la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (arts. 5 y 18); la Declaración y Programa de Acción de Durban (párr. 32); la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (arts. 1, párr. 1), 2 y 8, párr. 2). y la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos (art. 8). En el anexo I del presente manual se recoge el texto de las reglas y normas internacionales básicas de derechos humanos relativas a las elecciones y la participación política.
22. Los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas han desarrollado y formulado una interpretación autorizada de esas normas en sus estudios, dictámenes sobre denuncias individuales o documentos interpretativos de carácter general, como las observaciones o recomendaciones generales. En particular, el Comité de Derechos Humanos ofrece su interpretación del artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su observación general núm. 25 (1996), sobre el derecho a participar en los asuntos públicos, el derecho de voto y el derecho de acceso a las funciones

²⁵ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 25 (1996), párr. 23. Véanse también *Bandaranayake c. Sri Lanka* (CCPR/C/93/D/1376/2005), párr. 7.1; y *Sudalenko c. Belarús*, párr. 6.4. Véase también *L. G. c. la República de Corea* (CERD/C/86/D/51/2012), párr. 7.4, sobre las pruebas obligatorias de VIH/SIDA y de drogas exigidas a los profesores de inglés extranjeros.

públicas en condiciones de igualdad²⁶. En ese importante documento, el Comité de Derechos Humanos aclara el alcance de los derechos garantizados en el artículo 25 del Pacto²⁷.

23. En 2018, el Consejo de Derechos Humanos, en su resolución 39/11, presentó las directrices para los Estados sobre la aplicación efectiva del derecho a participar en los asuntos públicos como un conjunto de orientaciones para los Estados y, en su caso, otras partes interesadas, en relación con la aplicación efectiva del derecho a participar en los asuntos públicos. Las directrices constituyen una herramienta útil para los Estados, ya que en ellas se hace referencia a los principios básicos que sustentan la aplicación efectiva de ese derecho y se proporcionan recomendaciones prácticas sobre el derecho a participar en los procesos electorales.

B. No discriminación

24. En la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 2), en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 2, párr. 1) y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 2, párr. 2) se establece que los derechos que en ellos se consagran deben disfrutarse sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Además, en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (arts. 1 y 2) se establece una protección adicional para las mujeres frente a todas las formas de discriminación.
25. Para garantizar la inclusión de los grupos que históricamente han estado, y siguen estando, privados de derechos, en otros instrumentos internacionales se garantiza específicamente la igualdad en el disfrute de los derechos de participación de las personas con discapacidad, los miembros de grupos minoritarios y los pueblos indígenas²⁸.

²⁶ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 25 (1996). Véanse también Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, recomendación general núm. 23 (1997), y Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, observación general núm. 7 (2018).

²⁷ En el anexo III puede obtenerse información adicional sobre la jurisprudencia de los órganos de tratados de derechos humanos.

²⁸ Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, art. 29; y Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, art. 5 c). Véase el anexo I.

C. Libre determinación

26. Puede decirse que el concepto de elecciones democráticas tiene sus raíces en el principio fundamental de la libre determinación. Los derechos de participación consagrados en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos están relacionados con el derecho de los pueblos a la libre determinación, aunque son distintos. El derecho a la libre determinación está reconocido en la Carta de las Naciones Unidas (Art. 1, párr. 2) y en el artículo 1 común al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales²⁹. El Comité de Derechos Humanos ha subrayado que los artículos 25 y 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (relativos a los derechos de las minorías) son distintos del artículo 1³⁰. En la Carta se subraya, además, la importancia de la libre determinación en relación con los territorios no autónomos y en fideicomiso (arts. 73, párr. 2) y 76, párr. 2). El derecho a la libre determinación tiene dos aspectos, externo e interno, según las circunstancias. El aspecto externo de la libre determinación se refiere al derecho de los pueblos a ser independientes y determinar su propia condición política, mientras que el aspecto interno se refiere al derecho de los pueblos dentro de un Estado a gobernarse a sí mismos sin interferencias externas. Los pueblos necesitan primero ser independientes y determinar libremente su condición política (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 1). Una vez constituidos como Estado o como comunidad dentro de un Estado, pueden elegir libremente a sus representantes y ejercer sus derechos de participación (*ibid.*, art. 25). En consecuencia, el Comité de Derechos Humanos ha interpretado el artículo 25 a la luz del artículo 1³¹.

D. Derechos habilitantes

27. Para garantizar unas elecciones libres y auténticas también es esencial la existencia de un entorno favorable a los derechos humanos. El clima reinante debe ser de respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales. Una serie de derechos y libertades fundamentales adquieren una importancia

²⁹ Véase Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 12 (1984).

³⁰ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 25 (1996), párr. 2, y observación general núm. 23 (1994), párr. 3.1.

³¹ El Comité de Derechos Humanos ha interpretado el derecho a la participación política de los pueblos indígenas a la luz del derecho a la libre determinación. Véase *Sanila-Aikio c. Finlandia* (CCPR/C/124/D/2668/2015), párr. 6.11, en relación con el derecho a la participación política del pueblo sami, en el que el Comité constató “una violación de los derechos de la autora en virtud del artículo 25 [del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos], leído por sí solo y conjuntamente con el artículo 27, interpretado a la luz del artículo 1 del Pacto”.

adicional en el contexto de los procesos electorales, como la libertad de opinión y de expresión, incluido el derecho de acceso a la información; la libertad de reunión pacífica; la libertad de asociación; la ausencia de discriminación y la igualdad de acceso a la participación; la libertad de circulación; el derecho a la seguridad personal; el derecho a un juicio justo y a un recurso efectivo; y el derecho a la educación. Esos derechos habilitantes se abordan más adelante, en el capítulo III.

III. REVISIÓN EN DETALLE DE LOS CRITERIOS INTERNACIONALES

28. Las reglas y normas internacionales de derechos humanos contienen una serie de criterios fundamentales para que unas elecciones sean libres y auténticas. En el presente capítulo se revisan pormenorizadamente esos criterios.

A. Elecciones libres

1. **La esencia de las elecciones libres: la voluntad del pueblo**
29. La indicación definitiva de si las elecciones son “libres” es la medida en que permiten la plena expresión de la voluntad política de la ciudadanía. Según la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 21, párr. 3), la voluntad del pueblo es la base misma de la autoridad gubernamental legítima. En la Declaración Universal de Derechos Humanos se afirma que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos (art. 21, párr. 1). Ese derecho se recoge también en una disposición similar contenida en el artículo 25 a) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El Comité de Derechos Humanos considera que esa disposición “apoya el proceso del gobierno democrático basado en el consentimiento del pueblo”³² y ha indicado que todo sistema electoral debe garantizar y hacer efectiva la libre expresión de la voluntad de los electores³³. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad también garantiza el derecho de esas personas a la participación política, en igualdad de condiciones con las demás (art. 29 a)), y la libre expresión de la voluntad de las personas con discapacidad como electores (art. 29 a) iii)).
30. Además, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se establece que, en virtud de su derecho a la libre determinación, todos los pueblos tienen derecho a determinar libremente su condición política (art. 1 común). En la Carta de las Naciones Unidas se reflejan idénticas preocupaciones, especialmente en lo que respecta a los territorios no autónomos y en fideicomiso. En la Carta se contempla la prestación de asistencia a los pueblos de los territorios no autónomos en el desarrollo de instituciones políticas libres (Art. 73, párr. 2).
2. **Derechos habilitantes**
31. Para que la participación en el proceso electoral sea libre, es necesario que reine un clima de seguridad en el que todos los derechos humanos sean plenamente

³² Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 25 (1996), párr. 1.

³³ CCPR/C/LAO/CO/1, párr. 37. Véase también CCPR/CO/79/GNQ, párr. 12.

respetados y disfrutados por todos³⁴. Para ello, deben eliminarse los obstáculos a la plena participación y todos deben tener la certeza de que ningún daño personal les sobrevendrá a ellos o a sus familiares o colegas como resultado de su participación. En ese contexto, revisten especial relevancia los derechos que se abordan a continuación.

a) No discriminación e igualdad de acceso a la participación

32. El derecho a la igualdad y a la no discriminación debe ser respetado para que toda la ciudadanía tengan acceso a la participación en los procesos electorales en condiciones de igualdad. El derecho a no sufrir discriminación está recogido en los artículos 2 y 7 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y se articula con más detalle en los artículos 2, párrafo 1, 3 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Artículo 2

1. Cada uno de los Estados partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

...

Artículo 3

Los Estados partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto.

Artículo 26

Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

³⁴ Véanse las directrices para los Estados sobre la puesta en práctica efectiva del derecho a participar en la vida pública, y las correspondientes recomendaciones.

33. En virtud del artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los Estados tienen tanto la obligación positiva de prevenir la discriminación como la obligación negativa de abstenerse de discriminar. Además, en el artículo 26 se exige la igualdad de protección ante la ley en todos los ámbitos en los que un Estado parte promulgue legislación.
34. En otras disposiciones de los tratados se garantizan también la no discriminación y la igualdad de participación en los asuntos públicos en relación con diversos grupos, y se imponen obligaciones tanto negativas como positivas. En la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial se prohíbe toda discriminación por motivos de raza (art. 5 c)), mientras que en la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de *Apartheid* se prohíben las medidas legislativas y de otra índole concebidas para impedir que los grupos raciales participen en la vida política del país (art. II c)). En la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer se prohíbe la discriminación por razón de sexo (art. 2) y se garantiza la igualdad de acceso de las mujeres a la participación en los asuntos públicos (art. 7). En otros instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos se garantiza el acceso a la participación de las personas con discapacidad en condiciones de igualdad (Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, art. 29) y de los niños que sean capaces de formarse una opinión propia (Convención sobre los Derechos del Niño, art. 12, y Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, art. 7, párr. 3). En las situaciones en que haya minorías lingüísticas, el Comité de Derechos Humanos ha declarado que la información y los materiales relativos a la votación deben estar disponibles en los idiomas minoritarios³⁵.
35. Nunca se podrá destacar lo suficiente la importancia de un clima libre de discriminación durante un período electoral. Un clima en el que se tolera la discriminación facilita la intimidación y la manipulación del electorado, con lo que se merman las posibilidades de celebrar unas elecciones libres. La aplicación de las reglas y normas internacionales en materia de igualdad y no discriminación es esencial para conseguir y facilitar la participación política, con lo que se garantiza el derecho de los votantes a elegir y el derecho de las personas candidatas a presentarse a las elecciones. Además, las normas internacionales de derechos humanos garantizan los derechos de todos los demás actores que participan en las elecciones, como los votantes, los activistas y la sociedad civil. En consecuencia, todos deben gozar de igualdad de acceso

³⁵ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 25 (1996), párr. 12.

a todos los actos electorales y todas las personas candidatas deben tener un acceso equitativo a los medios de comunicación para hacer campaña y emitir publicidad³⁶.

36. La participación efectiva en la vida pública y política puede verse limitada o impedida indebidamente por la discriminación formal y sustantiva por cualquiera de los motivos enumerados en el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. La categoría de “otra condición” no es exhaustiva y los mecanismos de derechos humanos han interpretado que incluye la discriminación por motivos de edad, identidad de género, discapacidad, nacionalidad y orientación sexual. Los mecanismos de derechos humanos han señalado, por ejemplo, que las sanciones penales dirigidas contra las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersex, así como las restricciones discriminatorias de sus libertades de reunión pacífica, asociación y expresión, constituyen graves limitaciones a su participación en la vida política y pública³⁷.

b) Libertad de opinión y de expresión

37. El derecho a la libertad de opinión y de expresión está protegido en virtud del artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos³⁸, que reza:

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Artículo 19

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.
2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

³⁶ Véase la sección I del capítulo IV del presente manual sobre el acceso equitativo a los medios de comunicación por parte de todas las personas candidatas y partidos políticos. Véase también A/HRC/26/30, párr. 48.

³⁷ A/HRC/27/29, párr. 43.

³⁸ Véanse también la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, art. 5 d) viii); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 15, párr. 3; la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares art. 13, párr. 1; y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, art. 21.

3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:
- a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;
 - b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.
38. En virtud del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se garantiza el derecho a la libertad de opinión “sin interferencias”. A diferencia de la libertad de expresión e información, ese derecho es absoluto y no puede ser restringido ni alterado de ninguna manera³⁹. La libertad de opinión se extiende al derecho de cambiar de opinión cuando y por cualquier razón que una persona elija libremente e incluye necesariamente la libertad de no expresar la propia opinión⁴⁰. La libertad incondicional de mantener una opinión política es imperativa en el contexto de los procesos electorales, ya que la afirmación genuina de la voluntad popular es imposible en un clima en el que dicha libertad esté ausente o restringida de alguna manera.
39. El derecho a la libertad de expresión se garantiza en el artículo 19 (2), del Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos⁴¹. En su contenido, ese derecho incluye la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. En su observación general núm. 25 (1996), el Comité de Derechos Humanos afirmó que “la libre comunicación de información e ideas acerca de las cuestiones públicas y políticas entre los ciudadanos, los candidatos y los representantes elegidos es indispensable para garantizar el

³⁹ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 34 (2011) párrs. 5 y 9.

⁴⁰ *Ibid.*, párrs. 9 y 10. Véanse también *Park c. la República de Corea* (CCPR/C/64/D/628/1995) (declarado culpable y condenado por tener opiniones críticas con el Gobierno); y Comité de Derechos Humanos, *Kang c. la República de Corea*, comunicación núm. 878/99, párrs. 7.2 y 8 (persona recluida en régimen de aislamiento durante 13 años por mantener opiniones políticas comunistas y sometida a “conversión ideológica”).

⁴¹ El derecho a la libertad de expresión también está amparado por otras disposiciones de los tratados, a saber: la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, art. 5 d) viii); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 15, párr. 3; la Convención sobre los Derechos del Niño, arts. 12 y 13; la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares, art. 13; y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, art. 21.

pleno ejercicio de los derechos amparados por el artículo 25. Ello comporta la existencia de una prensa y otros medios de comunicación libres capaces de comentar cuestiones públicas sin censura ni limitaciones, así como de informar a la opinión pública”⁴². Además, el ámbito de aplicación de la disposición no se limita a un solo medio de expresión, sino que incluye, entre otras, las formas de expresión culturales, artísticas y de otro tipo, como el discurso hablado, los libros, los periódicos, los panfletos, los carteles, las pancartas, la vestimenta, los escritos legales y la Internet⁴³.

40. En el artículo 25, en conjunción con el artículo 19, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se garantiza el derecho de acceso a la información, incluido el derecho de los medios de comunicación a acceder a la información sobre los asuntos públicos y el derecho del público en general a recibir la información elaborada por los medios de comunicación⁴⁴. Para dar efecto al derecho de acceso a la información, los Estados partes deben proceder de manera activa a la incorporación al dominio público de la información de interés general que obre en su poder. Los Estados partes deberían hacer todo lo posible para garantizar un acceso fácil, rápido, efectivo y práctico a esa información⁴⁵.
41. Un proceso electoral es la expresión de la voluntad política del pueblo. Por lo tanto, el derecho a expresar ideas diversas debe protegerse celosamente durante los períodos electorales. Más concretamente, en el contexto de las elecciones y de la comunicación política, se debe prestar una atención especial al derecho a la libertad de expresión de los principales actores: los votantes, que dependen del derecho a la libertad de expresión para recibir una información completa y precisa y manifestar su afiliación política sin temor; las personas candidatas y las organizaciones políticas, que necesitan ejercer sus derechos haciendo campaña y comunicando sus mensajes libremente, sin interferencias ni ataques; y los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil, que se basan en el derecho a la libertad de expresión para desempeñar su función democrática esencial de informar al público, someter a escrutinio las

⁴² Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 25 (1996), párr. 25. Véase también la observación general núm. 34 (2011), párr. 13.

⁴³ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 34 (2011), párr. 12.

⁴⁴ *Ibid.*, párr. 18, en referencia a: Comité de Derechos Humanos, *Gauthier c. el Canadá*, comunicación núm. 633/95, y *Mavlonov y Sa'di c. Uzbekistán* (CCPR/C/95/D/1334/2004).

⁴⁵ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 34 (2011), párr. 19.

plataformas y los partidos políticos, y proporcionar controles y equilibrios en el proceso electoral⁴⁶.

42. No obstante, el derecho a la libertad de expresión puede estar sujeto a determinadas limitaciones, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19, párrafo 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Cualquier restricción debe estar prescrita por la ley y ser necesaria para alcanzar un fin legítimo, a saber, proteger los derechos o la reputación de otros, la seguridad nacional, el orden público o la salud y la moral públicas. En otras palabras, las limitaciones que figuran en el artículo 19, párrafo 3 no se incluyeron para proporcionar a los Estados una excusa para imponer restricciones a la libertad de expresión. Al examinar esos casos, el Comité de Derechos Humanos ha sostenido que, si bien puede ser legítimo restringir la libertad de expresión para proteger el derecho de voto en virtud del artículo 25, esas restricciones no deben impedir el debate político. Por ejemplo, castigar a un individuo por hacer llamamientos a boicotear el voto cuando este no sea obligatorio no constituiría una limitación permisible de la libertad de expresión necesaria para el respeto de los derechos de los demás⁴⁷. En cuanto a la protección de la moral pública, cualquier limitación de ese tipo debe entenderse a la luz de la universalidad de los derechos humanos y del principio de no discriminación⁴⁸. En cuanto a las leyes relativas a las amenazas a la seguridad nacional (por ejemplo, traición, sedición, terrorismo o revelación de secretos oficiales), debe especificarse la naturaleza exacta de la amenaza⁴⁹. Con carácter más general, el Comité de Derechos Humanos ha expuesto que, cuando un Estado parte haga valer una razón legítima para restringir la libertad de expresión, deberá demostrar de forma concreta e individualizada la naturaleza precisa de la amenaza y la necesidad y la proporcionalidad de la medida concreta que se haya adoptado, en particular estableciendo una conexión directa e inmediata entre la expresión y la amenaza⁵⁰.
43. En lo que respecta a la libertad de expresión en Internet, cualquier restricción al funcionamiento de sitios web, blogs o cualquier otro sistema de difusión de

⁴⁶ A/HRC/26/30, párr. 11.

⁴⁷ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 34 (2011), párr. 28, en referencia a *Svetik c. Belarús* (CCPR/C/81/D/927/2000), párr. 7.3.

⁴⁸ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 34 (2011), párr. 32.

⁴⁹ Comité de Derechos Humanos, *Kim c. la República de Corea*, comunicación núm. 574/94, párrs. 12.4 y 12.5.

⁵⁰ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 34 (2011), párr. 35, en referencia a *Shin c. la República de Corea* (CCPR/C/80/D/926/2000).

información basado en Internet debe estar establecida por ley y ser necesaria y proporcionada⁵¹. Prohibir la publicación de material en esos medios únicamente por que puedan ser críticos con el Gobierno o con el sistema político-social propugnado por el Gobierno no es una restricción permisible⁵². Del mismo modo, los bloqueos indiscriminados de los servicios de Internet constituyen una violación del derecho internacional de los derechos humanos, ya que son intrínsecamente desproporcionados⁵³.

44. La libertad de expresión también puede limitarse cuando mediante la actividad o la expresión se pretende destruir otros derechos reconocidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁵⁴. Por ejemplo, los Estados, en virtud del artículo 20, párrafo 2 del Pacto, deben prohibir por ley toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya una incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia⁵⁵. Esas restricciones son esenciales en todo momento, y no solo durante un período electoral, para garantizar que el clima político esté libre de cualquier fuerza que pueda intentar intimidar al

⁵¹ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 34 (2011), párr. 22. Las restricciones al derecho a la libertad de expresión deben ajustarse a las estrictas pruebas de legalidad (deben estar establecidas en la ley), necesidad (deben ser necesarias en una sociedad democrática) y proporcionalidad (deben ser proporcionales al interés que se quiere proteger). Véase también, Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, *"Freedom of expression and elections in the digital age"*, Documento de investigación 1/2019 (2019), págs. 6 a 8.

⁵² Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 34 (2011), párr. 43. Sobre el bloqueo del acceso a sitios web, véanse CCPR/C/KWT/CO/3, párrs. 40 y 41; CCPR/C/IRN/CO/3, párr. 29; y CCPR/CO/84/SYR, párr. 13.

⁵³ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 34 (2011), párr. 43. Véanse también, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, Relator Especial para la libertad de expresión de la Organización de los Estados Americanos y Relator Especial para la libertad de expresión y el acceso a la información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos: Declaración conjunta sobre la libertad de expresión y las respuestas a las situaciones de conflicto, 4 de mayo de 2015, párr. 4 c).

⁵⁴ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 5, párr. 1.

⁵⁵ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 20, párr. 2 y Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, art. 4 a). Véanse también Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, recomendación general núm. 35 (2013), párr. 13; *Rabbae, A. B. S. y N. A. c. los Países Bajos* (CCPR/C/117/D/2124/2011), párr. 10.7; *Faurisson c. Francia* (CCPR/C/58/D/550/1993), párr. 9.6, en que el Comité consideró que era necesario y proporcionado prohibir la expresión de opiniones que suscitasen o reforzasen sentimientos antisemitas; CERD/C/ITA/CO/16-18, párr. 17 (difusión de ideas de superioridad racial e incitación al odio racial); CERD/C/NLD/CO/17-18, párr. 8; y A/67/357, párr. 34 *et seq.* Véase también el Plan de Acción de Rabat sobre la prohibición de la apología del odio nacional, racial o religioso que constituye incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia (A/HRC/22/17/Add.4, anexo, apéndice).

electorado o a cualquier actor político, o vulnerar los derechos fundamentales de cualquier grupo. Sin embargo, esas restricciones no deben utilizarse para impedir que la oposición política ejerza debidamente su libertad de expresión.

45. La libertad de expresión de los medios de comunicación es una parte esencial del proceso electoral que sirve para mantener al público informado. Los Estados tienen el deber de proporcionar un entorno normativo que facilite la diversidad de posiciones políticas y garantice que los votantes tengan acceso a una información completa, precisa y fiable sobre todos los aspectos del proceso electoral⁵⁶. Tal y como ha afirmado el Comité de Derechos Humanos, la libre comunicación de información e ideas implica la existencia de una prensa libre y otros medios de comunicación capaces de comentar los asuntos públicos sin censura ni restricciones y de informar a la opinión pública⁵⁷. Por lo tanto, no deben prohibirse las críticas a las figuras públicas, incluidos los Jefes de Estado y de Gobierno, ni a las instituciones, como el ejército o la administración⁵⁸.
46. Los requisitos que rodean a la libertad de expresión y de información tienen, obviamente, importantes repercusiones para un acceso imparcial a los medios de comunicación y un uso responsable de los mismos⁵⁹. Esas repercusiones se analizan más adelante en la sección B.6 (Opción informada) y en el capítulo IV, sección I (Medios de comunicación: acceso y regulación).

Interrupción del servicio de Internet y elecciones⁶⁰

Las interrupciones del servicio de Internet y de las telecomunicaciones implican la adopción de medidas para impedir o interrumpir intencionadamente el acceso o la difusión de información en línea que pueden vulnerar el derecho de los derechos humanos. Las interrupciones del servicio son una de las principales preocupaciones en las elecciones de hoy en día. Puede haber motivos genuinos y aceptables para interrumpir el servicio de Internet, por ejemplo, la

⁵⁶ A/HRC/26/30, párr. 46.

⁵⁷ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 25 (1996), párr. 25, y observación general núm. 34 (2011), párr. 13.

⁵⁸ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 34 (2011) párr. 38. Véanse también *Kankanamge c. Sri Lanka* (CCPR/C/81/D/909/2000), párr. 9.4; CCPR/C/THA/CO/2, párrs. 35 y 36 (criminalización de la difamación) y 37 y 38 (criminalización de la crítica y la disensión respecto a la familia real); y CCPR/C/VEN/CO/4, párr. 19 (criminalización de la difamación o de la falta de respeto al Presidente y a otras personalidades).

⁵⁹ Véanse también las directrices para los Estados sobre la puesta en práctica efectiva del derecho a participar en la vida pública, párrs. 19 f), 33 y 34.

⁶⁰ Extraído de A/HRC/41/41 y A/HRC/35/22. Véase también A/HRC/44/24.

prevención de la violencia y la protección de vidas ante un peligro inminente. Independientemente de los motivos, las interrupciones del servicio de Internet imponen importantes limitaciones a los medios de comunicación y de expresión y a las libertades fundamentales. Esas interrupciones pueden tener un impacto particularmente intenso en un proceso electoral, cuando el intercambio de información es esencial, dada la importancia de las herramientas digitales como facilitadores de la participación política o como plataformas para el intercambio de información y de ideas.

Los Gobiernos suelen llevar a cabo, u ordenar que se lleven a cabo, las interrupciones del servicio, a veces a través de actores privados que operan las redes o facilitan el tráfico. Los ataques a gran escala contra la infraestructura de la red cometidos por actores estatales o por sus agentes, como los ataques distribuidos de denegación de servicio, también pueden tener los mismos efectos que una interrupción del servicio. Aunque las interrupciones del servicio se asocian con frecuencia a un apagón total de la red, también pueden producirse cuando el acceso a las comunicaciones móviles, los sitios web o las redes sociales y las aplicaciones de mensajería se bloquean, se ralentizan o se hacen “inutilizables a efectos reales”. Las interrupciones del servicio pueden afectar a algunas ciudades o regiones de un país, a un país entero o incluso a varios países, y pueden durar desde horas hasta meses.

Varios mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas han expresado la opinión de que las interrupciones indiscriminadas del servicio, así como el bloqueo y el filtrado genérico de los servicios, se consideran violaciones del derecho internacional de los derechos humanos por carecer de base jurídica o por no cumplir los criterios de necesidad y proporcionalidad⁶¹. Las interrupciones del servicio ordenadas de forma encubierta o sin una base jurídica evidente suponen un incumplimiento de un requisito establecido en el artículo 19, párrafo 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, a saber, que las restricciones estén “fijadas por la ley”. Las interrupciones del servicio ordenadas al amparo de leyes y reglamentos formulados vagamente también pueden incumplir el criterio de legalidad. Los bloqueos de las redes no suelen cumplir el criterio de necesidad especificado en el artículo 19, párrafo 3 del Pacto y nunca pueden invocarse para justificar la supresión de la defensa de los derechos democráticos. Sin

⁶¹ En su observación general núm. 37 (2020), párr. 34, el Comité de Derechos Humanos afirmó que “los Estados partes no deben, por ejemplo, bloquear o dificultar la conexión a Internet en relación con las reuniones pacíficas”.

embargo, los Gobiernos a veces imponen bloqueos durante manifestaciones, elecciones y otros eventos de interés público extraordinario. En el marco del Pacto, se entiende por “necesidad” que los Estados deben demostrar que las interrupciones del servicio son necesarias para lograr su propósito declarado, aunque, a menudo, lo que hacen es ponerlo en peligro. Aunque su duración y alcance geográfico pueden variar, las interrupciones del servicio se consideran generalmente una restricción desproporcionada de los derechos humanos.

El Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación ha afirmado que las interrupciones del servicio pueden provocar una amplia variedad de daños a los derechos humanos, la actividad económica, la seguridad pública y los servicios de emergencia que pueden superar los supuestos beneficios⁶². En el contexto de las protestas, que es cuando las tensiones alcanzan su grado máximo, se requiere el acceso a Internet para prevenir la desinformación y disipar los rumores, así como para proteger los derechos a la libertad y la integridad personal y permitir el acceso a ayuda urgente y el contacto con la familia y las amistades. Debido a los efectos negativos de las interrupciones del servicio sobre los derechos humanos y al hecho de que los Gobiernos recurren a ellas cada vez con mayor frecuencia, esas interrupciones han sido condenadas por varios mecanismos internacionales de derechos humanos.

c) Libertad de reunión pacífica

47. El derecho de reunión pacífica está reconocido en el artículo 20 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁶³, que reza:

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Artículo 21

Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho solo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

⁶² A/HRC/41/41, párrs. 51 a 53.

⁶³ Véanse también la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, art. 5 d) ix); y la Convención sobre los Derechos del Niño, art. 15.

48. El derecho de reunión pacífica protege la asamblea no violenta de personas con fines específicos, principalmente de expresión⁶⁴. Todos tienen el derecho a reunirse pacíficamente: tanto los que son ciudadanos como los que no lo son. En virtud del artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se protegen las reuniones pacíficas dondequiera que tengan lugar: al aire libre, en el interior o en línea; en espacios públicos y privados; o una combinación de estos.
49. Para acogerse a la protección que brinda el artículo 21, una reunión debe ser pacífica. Existe una presunción a favor de considerar que las reuniones son pacíficas⁶⁵. Una reunión puede seguir siendo pacífica aunque se produzcan actos aislados de violencia por parte de algunos participantes⁶⁶. Sin embargo, deja de ser “pacífica” si hay violencia generalizada y grave por parte de los participantes⁶⁷.
50. Los Estados no deben interferir indebidamente en las reuniones pacíficas. También deben facilitarlas (es decir, hacerlas posibles, por ejemplo, cortando el tráfico en las calles utilizadas para las marchas) y proteger a los participantes (incluso contra las contramanifestaciones potencialmente violentas)⁶⁸.
51. Las reuniones pacíficas solo pueden restringirse mediante la aplicación de medidas necesarias y proporcionadas que estén fijadas por la ley y que se adopten en aras de alguno de los limitados motivos aceptados, como la seguridad pública⁶⁹. Deben evitarse las prohibiciones generales que, en principio, se consideran desproporcionadas, a menos que el Estado pueda demostrar que satisfacen los criterios de necesidad y proporcionalidad⁷⁰. Cualquier restricción debe ser neutral en cuanto al contenido; en otras palabras, las autoridades no deben tratar las reuniones de forma diferente simplemente por lo que dicen los participantes o por la relación entre los organizadores y las autoridades⁷¹.

⁶⁴ *Poplavny y Sudalenko c. Belarús* (CCPR/C/118/D/2139/2012), párr. 8,5; *Sekerko c. Belarús* (CCPR/C/109/D/1851/2008), párr. 9,3; y *Kivenmaa c. Finlandia* (CCPR/C/50/D/412/1990), párr. 7.6.

⁶⁵ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 37 (2020), párr. 17.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ *Ibid.* La violencia ejercida contra los participantes en una reunión pacífica por las autoridades o por miembros del público, incluso los contramanifestantes, no resta carácter pacífico a una reunión.

⁶⁸ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 37 (2020), párrs. 23 y 24.

⁶⁹ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 21.

⁷⁰ El Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación considera que “no deben establecerse interdicciones generales, que son intrínsecamente desproporcionadas y discriminatorias” (A/68/299, párr. 25).

⁷¹ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 37 (2020) párr. 22.

52. Para facilitar el ejercicio de ese derecho, es importante que el acceso a Internet, en particular las redes sociales, y otras tecnologías de la información y las comunicaciones sea libre y sin trabas, ya que son herramientas esenciales, especialmente en tiempos de elecciones, a través de las cuales se puede ejercer el derecho a la libertad de reunión pacífica⁷².
53. La libertad de reunión pacífica en el contexto de los procesos electorales es esencial, ya que las manifestaciones públicas y los mítines políticos son parte integrante de dichos procesos y proporcionan un mecanismo eficaz para la difusión de información política. El Comité de Derechos Humanos ha señalado que, del hecho de que el discurso político goce de una protección especial como forma de expresión, se deduce que las reuniones de las que trasciende un mensaje político deberían gozar de un mayor nivel de aceptación y protección⁷³. El Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación considera que el umbral para imponer restricciones en el contexto de las elecciones debería ser más alto de lo habitual, es decir, los criterios de “necesidad en una sociedad democrática” y “proporcionalidad” deberían ser más estrictos durante las elecciones⁷⁴.
54. El papel de periodistas, personas defensoras de los derechos humanos, observadores electorales y otras personas que participen en el seguimiento o faciliten información sobre las reuniones reviste especial importancia para el pleno disfrute del derecho de reunión pacífica. Esas personas tienen derecho a la protección que se les reconoce en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁷⁵. El hecho de que una reunión sea declarada ilegal o se disperse no pone fin al derecho de observarla⁷⁶.

⁷² *Ibid.*, párr. 34. Véase también A/HRC/44/24.

⁷³ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 34 (2011), párrs. 34, 37, 38, 42 y 43. Véase también CCPR/C/LAO/CO/1, párr. 33.

⁷⁴ A/68/299, párr. 25.

⁷⁵ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 37 (2020), párr. 30; y *Zhagiparov c. Kazajstán* (CCPR/C/124/D/2441/2014), párrs. 13.2 a 13.5. Véase también la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos.

⁷⁶ *Zhagiparov c. Kazajstán*, párrs. 13.2 a 13.5. Véase también la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos.

d) *Libertad de asociación*

55. El derecho a la libertad de asociación con otros está amparado por el artículo 20 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁷⁷, que reza:

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Artículo 22

1. Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses.
 2. El ejercicio de tal derecho solo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. El presente artículo no impedirá la imposición de restricciones legales al ejercicio de tal derecho cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas y de la policía.
 3. Ninguna disposición de este artículo autoriza a los Estados partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, a adoptar medidas legislativas que puedan menoscabar las garantías previstas en él ni a aplicar la ley de tal manera que pueda menoscabar esas garantías.
56. El derecho a la libertad de asociación tiene un amplio alcance e incluye el derecho a formar partidos políticos y a afiliarse a ellos como un tipo específico de asociación a través de la cual los individuos pueden participar en los asuntos políticos mediante representantes elegidos⁷⁸. Por otra parte, nadie puede ser obligado a

⁷⁷ Véanse también la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, art. 5 d) ix); la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, arts. 7 c) y 14, párr. 2) e); la Convención sobre los Derechos del Niño, art. 15; la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares, arts. 26, 40 y 42; la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, art. 24, párr. 7; y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, art. 29 b) i).

⁷⁸ A/68/299, párr. 9.

pertenecer a un partido político⁷⁹. El derecho a la libertad de asociación está muy relacionado con el derecho a la libertad de reunión reconocido en el artículo 21 del Pacto. En consecuencia, el artículo 22, párrafo 2 permite las mismas categorías de limitaciones que los artículos 19 y 21 (la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la protección de la salud o la moral públicas o la protección de los derechos y libertades de los demás). En el artículo 22 también se exigen garantías procesales similares a las exigidas en el artículo 21, es decir, que cualquier restricción esté fijada por la ley y sea necesaria en una sociedad democrática para la protección de los intereses públicos. Además, el alcance del artículo 22 queda limitado por lo dispuesto en el artículo 5, lo que significa que no se puede interpretar que el derecho a la libertad de asociación incluya actividad alguna que pudiera vulnerar alguno de los derechos protegidos en virtud del Pacto.

57. Al igual que sucede con el derecho a la libertad de reunión, es esencial que se respete el derecho a la libertad de asociación, ya que la capacidad de formar partidos políticos y de afiliarse a ellos es uno de los medios más importantes por los que la población puede participar en el proceso democrático. El Comité de Derechos Humanos ha afirmado que los partidos políticos y la afiliación a ellos desempeñan un papel importante en la dirección de los asuntos públicos y en el proceso electoral⁸⁰. Por esa razón, debe garantizarse su correcto funcionamiento, libre de injerencias innecesarias, mientras que cualquier limitación a su creación debe interpretarse de forma restrictiva y de acuerdo con los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad⁸¹.
58. Los Estados deben velar por que, en su gestión interna, los partidos políticos respeten las disposiciones aplicables del artículo 25, a fin de que los ciudadanos puedan ejercer los derechos que en él se les reconocen⁸². Para hacer realidad la igualdad de derechos de las mujeres a participar en la vida pública y política, los Estados deben adoptar todas las medidas apropiadas para garantizarles el derecho a formar asociaciones y a afiliarse a ellas en igualdad de condiciones con los hombres⁸³, tanto mediante la abolición de toda discriminación *de iure* como mediante la adopción de medidas especiales de carácter temporal para combatir la discriminación *de facto*.

⁷⁹ *Ibid.*, párr. 30.

⁸⁰ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 25 (1996), párr. 26.

⁸¹ CCPR/C/TKM/CO/2, párr. 49.

⁸² Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 25 (1996), párr. 26.

⁸³ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, arts. 2, párr. 1 y 3; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 2, párr. 2; y Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, art. 7 c).

59. Las organizaciones de la sociedad civil son intrínsecamente diferentes de los partidos políticos, cuyo objetivo último es promover personas candidatas que se presenten a las elecciones con el fin de gobernar. Teniendo en cuenta lo anterior, no se debe obligar a las asociaciones a registrarse como partidos políticos y, a la inversa, no se les debe negar el registro como asociaciones solo porque lleven a cabo lo que las autoridades consideran actividades “políticas”⁸⁴. La libertad de asociación ofrece a los individuos oportunidades únicas para expresar sus opiniones políticas, por ejemplo, haciendo que los Gobiernos rindan cuentas a través de iniciativas orientadas a la buena gobernanza y el estado de derecho, como medidas anticorrupción, campañas de derechos humanos, reformas institucionales y medidas similares concebidas para fortalecer la democracia⁸⁵.

Financiación de los partidos políticos

La capacidad de las asociaciones, incluidos los partidos políticos, de captar recursos financieros es un elemento integral del derecho a la libertad de asociación y tiene repercusiones de gran alcance en el contexto de las elecciones⁸⁶. La financiación garantiza que los partidos políticos puedan llevar adelante su funcionamiento cotidiano, participar en la arena política y representar una pluralidad de opiniones, intereses y perspectivas, fortaleciendo con ello la democracia⁸⁷. Sin embargo, la financiación también puede tener efectos perversos sobre el potencial democrático, por lo que exige cierta regulación. El Comité de Derechos Humanos ha señalado que la limitación de los gastos en campañas electorales puede estar justificada cuando sea necesaria para asegurar que la libre elección de los votantes no se vea afectada o para que el proceso democrático no quede perturbado por gastos desproporcionados en favor de cualquier candidato o partido⁸⁸.

El Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación señaló que la financiación pública de los partidos políticos se utilizaba a menudo como una vía para proporcionar igualdad de oportunidades a todos los partidos, incluidos los que representaban a grupos marginados, y garantizar la participación competitiva de ideas y opiniones diversas. De ahí

⁸⁴ A/68/299, párr. 44.

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ *Ibid.*, párr. 34.

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 25 (1996), párr. 19.

que concluyera que la financiación pública no debía utilizarse para interferir en la independencia de los partidos ni para crear o fomentar una dependencia excesiva de los recursos del Estado⁸⁹.

El Relator Especial también señaló que, en términos más generales, los recursos de los partidos debían diferenciarse de los recursos públicos. Los recursos públicos no deben utilizarse para inclinar el campo de juego electoral en favor de un partido, en particular del partido en el poder o de sus candidatos⁹⁰. Ese principio se extiende al uso de las instituciones del Estado, como las fuerzas del orden, el poder judicial, el ministerio fiscal, los organismos encargados de hacer cumplir la ley, etc., que deben ser imparciales cuando controlan o limitan las actividades de los partidos políticos, por ejemplo, incoando causas judiciales por motivos políticos contra las personas candidatas rivales, lo que les impediría, de hecho, llevar a cabo su campaña electoral⁹¹.

El Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión afirmó que la financiación de los partidos políticos era un elemento primordial a la hora de proteger y promover la libertad de opinión y de expresión en los procesos electorales y políticos. La limitación de los gastos de campaña y la creación de condiciones equitativas para los distintos partidos políticos y personas candidatas son elementos fundamentales para garantizar que la ciudadanía tenga acceso a una gama diversa de opiniones y opciones políticas. Al mismo tiempo, la prestación de apoyo financiero a un partido político puede ser en sí misma un acto de expresión política. Por tanto, cada Estado debe buscar un cuidadoso equilibrio que refleje los valores políticos y los marcos jurídicos locales y que, al mismo tiempo, se ajuste a las normas internacionales de derechos humanos. Eso requiere, como mínimo, que los Estados garanticen la existencia de un control y una supervisión independientes de la financiación de los partidos políticos, y que se haga todo lo posible para que la delincuencia organizada no pueda utilizar la financiación de las campañas electorales como medio para obtener influencia política⁹².

⁸⁹ A/68/299, párr. 35. Véase también Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa) y Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), *Guidelines on Political Party Regulation*, 2ª ed. (Estrasburgo, 2010), párrs. 176 y 177.

⁹⁰ A/68/299, párr. 36.

⁹¹ *Ibid.*

⁹² A/HRC/26/30, párr. 65.

e) Libertad de circulación

60. La libertad de circulación está garantizada en virtud del artículo 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y del artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁹³, que reza:

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Artículo 12

1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia.
 2. Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio.
 3. Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando estas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto.
 4. Nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho a entrar en su propio país.
61. La libertad de circulación es importante en los procesos electorales para garantizar que las personas con derecho a voto puedan acceder físicamente a los centros de votación para ejercerlo. También es indispensable para que las personas candidatas puedan llevar a cabo sus campañas. Ese derecho también permite a las personas participar en los procesos electorales (por ejemplo, inscribirse para votar, asistir a actividades de información a los votantes, etc.) sin restricciones ilegales, discriminatorias o irrazonables. En el artículo 12, párrafo 3 se permiten las mismas limitaciones que las relacionadas con los derechos a la libertad de expresión e información, de reunión pacífica y de asociación (seguridad nacional, seguridad pública, orden público, protección de la salud o la moral públicas o protección de los derechos y libertades de los demás). El Comité de Derechos Humanos ha aclarado que no es suficiente que las restricciones sirvan para los fines permitidos; también deben ser necesarias

⁹³ Véase también la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, art. 5 d) i);

para protegerlos y proporcionadas a los intereses que pretenden proteger⁹⁴. Por ejemplo, los Estados no deben interferir indebidamente en las actividades de los partidos políticos de la oposición restringiendo la libertad de circulación de sus miembros⁹⁵. Los Estados también deben adoptar medidas positivas para eliminar los obstáculos a la libertad de circulación que impidan a los votantes ejercer sus derechos de forma efectiva⁹⁶. Eso incluye velar por que los procedimientos e instalaciones de votación sean accesibles para las personas con discapacidad⁹⁷.

f) Derecho a la seguridad y a no ser objeto de intimidación

62. En la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 3) y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (arts. 6 y 9) se protege el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de la persona, que puede ser relevante cuando surgen tensiones en contextos electorales⁹⁸. Las disposiciones pertinentes del Pacto son las siguientes:

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Artículo 6, párrafo 1

El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente.

Artículo 9, párrafo 1

Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en esta.

63. La violencia relacionada con las elecciones, incluida la violencia sexual⁹⁹, puede producirse durante las distintas fases de un proceso electoral (es decir, antes de las elecciones, el día o los días de las elecciones o después de haberse

⁹⁴ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 27 (1999), párr. 14.

⁹⁵ CCPR/CO/80/UGA, párr. 22.

⁹⁶ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 25 (1996), párr. 12.

⁹⁷ Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, art. 29 a) i).

⁹⁸ Véase también, Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 35 (2014), párr. 9.

⁹⁹ Véase ACNUDH, ONU-Mujeres y Physicians for Human Rights, "Breaking cycles of violence: gaps in prevention of and response to electoral related sexual violence" (2019).

celebrado). Las personas defensoras de los derechos humanos, los periodistas, los trabajadores de los medios de comunicación y demás representantes de la sociedad civil y, en algunos países, los activistas políticos, en particular los miembros de la oposición, corren mayor riesgo de ser víctimas de violaciones de los derechos humanos. Como afirmó el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, los asesinatos relacionados con las elecciones violan no solo el derecho a la vida, sino también el derecho a participar en el proceso democrático¹⁰⁰. Del mismo modo, la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias ha recordado que la violencia contra la mujer en las elecciones sigue siendo un importante obstáculo para la realización del derecho de la mujer a participar en la vida política y pública¹⁰¹.

64. El Comité de Derechos Humanos ha sostenido que toda injerencia abusiva en la inscripción del electorado o en la votación, así como la intimidación o la coacción de los votantes, deben estar prohibidas por leyes penales que deben aplicarse estrictamente¹⁰². El Comité también ha recordado que, en virtud del artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los Estados partes tienen la obligación de garantizar la seguridad de todas las personas en el contexto de las elecciones para que puedan ejercer su derecho al voto¹⁰³. Asimismo, en las directrices para los Estados sobre la aplicación efectiva del derecho a participar en los asuntos públicos se establece que deben adoptar medidas para proteger la seguridad de los candidatos, en particular de las candidatas, que corran riesgo de sufrir violencia e intimidación, incluida la violencia de género, durante el proceso electoral¹⁰⁴. El Comité de Derechos Humanos ha pedido a los Estados que garanticen la seguridad y la participación de todos los candidatos en las elecciones, incluidos los miembros de los partidos de la oposición¹⁰⁵.

¹⁰⁰ A/HRC/14/24/Add.7, párr. 2. El Relator Especial define los asesinatos relacionados con las elecciones como aquellos: a) destinados a influir en el resultado de unas elecciones o a impedir que se intente influir en él; b) que surgen en el contexto de los procesos electorales; o c) que busquen promover u obstaculizar la actividad relacionada con las elecciones (*ibid.*, párr. 11).

¹⁰¹ A/73/301, párr. 32.

¹⁰² Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 25 (1996), párr. 11.

¹⁰³ CCPR/C/BGD/CO/1, párrs. 29 y 30.

¹⁰⁴ Párr. 37.

¹⁰⁵ CCPR/C/COD/CO/4, párr. 48; y CCPR/C/HND/CO/2, párr. 45 a).

La violencia de género en el contexto de las elecciones¹⁰⁶

La violencia contra las mujeres en contextos electorales sigue siendo un gran obstáculo para la realización de su derecho a participar en la vida pública y política. Ese tipo de violencia constituye una violación de los derechos humanos, impide que las mujeres ejerzan sus derechos políticos y, por tanto, afecta negativamente al conjunto de la sociedad, ya que las mujeres están infrarrepresentadas en todos los niveles de la toma de decisiones políticas.

Aunque la violencia contra las mujeres en el ámbito de la política no se limita al contexto de las elecciones, su celebración puede hacer que los problemas existentes se magnifiquen y se hagan más visibles, lo que repercute negativamente en la participación de las mujeres en todos los aspectos de un proceso electoral, ya sea como candidatas, activistas, votantes, funcionarias electorales o periodistas. La violencia contra las mujeres en contextos electorales puede manifestarse de diferentes formas a lo largo de las distintas etapas del proceso, bien sea en relación con la inscripción y la votación, la presentación de candidaturas y la realización de campaña política, el anuncio de los resultados y la formación del Gobierno. En consecuencia, se reducen las posibilidades de que las mujeres participen en las elecciones como candidatas, en la campaña política, como votantes o como miembros de la administración electoral.

La violencia electoral tiene un impacto desproporcionado en las mujeres y difiere de la que sufren los hombres. La violencia contra la mujer en las elecciones también puede consistir en amenazas a su seguridad personal o a la de sus seres queridos. Además, las mujeres pueden enfrentarse a la violencia emanada de sus propias familias y comunidades. Los riesgos son mayores para las mujeres de comunidades marginadas. En algunos lugares, las normas culturales y patriarcales perniciosas y la discriminación son factores de riesgo que pueden impedir que las mujeres participen en las elecciones. Entre los medios para desalentar la participación de las mujeres figuran la violencia psicológica, como las amenazas o la difamación, y la violencia física o sexual. Las mujeres que se introducen en la vida política y pública también son víctimas habituales de la violencia ejercida por medio de la tecnología, especialmente en las redes sociales.

Los Estados tienen la obligación de actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y castigar los actos de violencia contra las mujeres en la política,

¹⁰⁶ Véase A/73/301. Véase también ONU-Mujeres y ACNUDH, *Violence against Women in Politics: Expert Group Meeting Report and Recommendations*, 8 y 9 de marzo de 2018, Nueva York (2018); PNUD y ONU-Mujeres, *Preventing Violence against Women in Elections: A Programming Guide* (2017); y A/HRC/23/50.

tanto si son perpetrados por agentes estatales como no estatales. A la luz de lo anterior, la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias recomendó a los Estados que adoptasen y aplicasen leyes en las que se prohibiera y se tipificara como delito la violencia contra la mujer en la política o que incorporasen disposiciones adecuadas en las leyes existentes sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, incluida la violencia en línea o facilitada por las tecnologías de la información y las comunicaciones, en consonancia con las normas internacionales y regionales de derechos humanos. La Relatora Especial recomendó a los Estados que aumentaran la capacidad de todas las instituciones del Estado, incluidos los Parlamentos y los órganos electorales, para garantizar que las mujeres pudieran trabajar en condiciones de seguridad, a salvo de la violencia de género, y que reforzaran los mecanismos de denuncia y los protocolos de respuesta en el seno de dichas instituciones y de los partidos políticos, en consonancia con las normas internacionales y regionales de derechos humanos. Además, la Relatora Especial recomendó a los Estados que establecieran mecanismos de acceso a la justicia y medidas de reparación para las mujeres que hubieran sido víctimas de la violencia en la política, incluida la indemnización a las víctimas o la reincorporación de las que se hubieran visto obligadas a abandonar sus cargos públicos a causa de la violencia ejercida contra ellas¹⁰⁷.

La recopilación de datos sobre la violencia contra las mujeres en la política a nivel nacional, incluido el feminicidio, y el análisis de esos datos es fundamental para el diseño de nuevas estrategias de prevención. Se han realizado esfuerzos para documentar, prevenir y, en última instancia, eliminar la violencia de género en contextos electorales, por ejemplo, mediante la recopilación de datos y la denuncia de violaciones de los derechos humanos, en particular por parte de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias y ONU-Mujeres¹⁰⁸. Los programas de observación de elecciones y de seguimiento de la violencia, tanto de ámbito nacional como internacional, ofrecen oportunidades singulares para recopilar información sobre la violencia contra las mujeres en las elecciones. Varias organizaciones internacionales también han desarrollado herramientas para combatir la violencia contra las mujeres en la política¹⁰⁹.

¹⁰⁷ Pueden verse otras recomendaciones en el informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer en la política (A/73/301), párr. 83.

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ Véase ONU-Mujeres y ACNUDH, *Violence against Women in Politics*; y PNUD y ONU-Mujeres, *Preventing Violence against Women in Elections*.

g) Derecho a un juicio imparcial y a un recurso efectivo

65. El derecho a un recurso efectivo (Declaración Universal de Derechos Humanos art. 8); y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 2, párr. 3 a)) y el derecho a un juicio imparcial (Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 10; y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 14) son fundamentales para la protección de todos los demás derechos humanos, incluidos los derechos habilitantes mencionados más arriba. Por tanto, son esenciales tanto durante los períodos electorales como entre uno y otro de esos períodos. Además, es necesario garantizar los derechos a un recurso efectivo y a un juicio imparcial para establecer vías efectivas a través de las cuales la población pueda expresar sus objeciones y quejas relativas al proceso electoral. El texto de las disposiciones pertinentes del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos es el siguiente:

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Artículo 2, párrafo 3 a)

Cada uno de los Estados partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que:

- a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales;

Artículo 14, párrafo 1

Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. ...

66. El derecho a un recurso efectivo requiere que los Estados velen por que los individuos tengan acceso a tribunales, mecanismos administrativos u otras autoridades competentes que sean independientes e imparciales. Además, el derecho a un recurso efectivo incluye el derecho a la reparación del daño

sufrido como consecuencia de una violación de los derechos humanos¹¹⁰. En su observación general núm. 25 (1996), el Comité de Derechos Humanos sostuvo que “debe haber un escrutinio de los votos y un proceso de recuento independientes y con posibilidad de revisión judicial o de otro proceso equivalente a fin de que los electores tengan confianza en la seguridad de la votación y del recuento de los votos” (párr. 20). Además, el Comité ha alentado a los Estados partes a que garanticen el acceso universal a los procedimientos de reclamación y a los recursos efectivos en caso de impugnación de los resultados electorales¹¹¹. Como parte de su deber de proporcionar una reparación y un recurso efectivo, los Estados partes tienen la obligación de adoptar medidas para evitar que se repitan las violaciones, lo que incluye garantizar que el marco normativo de los procesos electorales sea compatible con lo dispuesto en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹¹² y en él no se impongan restricciones no razonables a la participación de los ciudadanos¹¹³.

67. El requisito de la competencia, independencia e imparcialidad de un tribunal en el sentido de lo dispuesto en el artículo 14, párrafo 1) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos es un derecho absoluto que no puede ser objeto de excepción alguna¹¹⁴. Con el concepto de “tribunal” se designa a un órgano, independientemente de su denominación, que ha sido establecido por la ley y es independiente del ejecutivo y del legislativo o goza de independencia judicial para adoptar decisiones en cuestiones jurídicas¹¹⁵. Por tanto, puede extenderse a los organismos de gestión electoral, que deben satisfacer esos criterios cuando desempeñan funciones de resolución de conflictos electorales¹¹⁶. Un aspecto importante de un juicio imparcial es su rapidez, que es importante dada la limitación de los plazos electorales¹¹⁷. A ese respecto, el Comité de Derechos Humanos ha considerado que los procedimientos judiciales que tienen una motivación política y que se ponen en marcha para impedir que

¹¹⁰ La reparación puede adoptar la forma de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. Véanse los Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones.

¹¹¹ CCPR/C/MDG/CO/4, párrs. 53 y 54.

¹¹² *Delgado Burgoa c. el Estado Plurinacional de Bolivia*, párr. 13.

¹¹³ *Staderini y De Lucia c. Italia*, párr. 11.

¹¹⁴ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 32 (2007), párr. 19.

¹¹⁵ *Ibid.*, párr. 18.

¹¹⁶ *Katashynskiy c. Ucrania* (CCPR/C/123/D/2250/2013), párr. 7.2.

¹¹⁷ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 32 (2007), párr. 27.

un candidato se presente a las elecciones presidenciales violan el derecho a un juicio imparcial y el derecho a la participación política¹¹⁸. Por último, los mecanismos de rendición de cuentas deben ser sensibles al género para garantizar el derecho de las mujeres de acceder a la justicia¹¹⁹.

h) Derecho a la educación

68. La educación es a la vez un derecho humano en sí mismo y un medio indispensable para hacer realidad otros derechos humanos, incluido el derecho a la participación política¹²⁰. La educación hace que todas las personas puedan participar efectivamente en una sociedad libre¹²¹. Para respetar, proteger y hacer realidad el derecho a la educación, los Estados deben garantizar que la educación, en todas sus formas y a todos los niveles, presente las siguientes características interrelacionadas y esenciales: a) disponibilidad de instituciones y programas educativos que funcionen adecuadamente; b) accesibilidad de la educación para todos, sin discriminación; c) aceptabilidad en cuanto a la forma y en cuanto al fondo; y d) adaptabilidad a las necesidades de las sociedades y comunidades en constante evolución¹²².
69. Por medio de la educación, los Estados deben empoderar a los titulares de derechos para que puedan ejercer efectivamente el derecho a participar en la vida pública. En las directrices de las Naciones Unidas se recomienda que se desarrollen y pongan en práctica programas de educación cívica como parte integrante de los planes de estudio, tanto en las instituciones públicas como en las privadas¹²³. Dichos programas deben tener como objetivo empoderar a los titulares de los derechos, promoviendo una cultura de participación y fomentando la capacidad de actuar dentro de las comunidades locales. Esos programas deben incluir también el conocimiento de los derechos humanos, la importancia de la participación para la sociedad y la comprensión del sistema electoral y político y de las diversas posibilidades de participación, incluidos los marcos legislativos, normativos e institucionales existentes¹²⁴. De

¹¹⁸ *Nasheed c. Maldivas*, párrs. 8.3 a 8.6.

¹¹⁹ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, recomendación general núm. 33 (2015).

¹²⁰ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 13 (1999), párr. 1.

¹²¹ *Ibid.*, párr. 4. Véase también la Declaración de las Naciones Unidas sobre Educación y Formación en materia de Derechos Humanos (resolución 66/137 de la Asamblea General).

¹²² Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 13 (1999), párr. 6.

¹²³ Directrices para los Estados sobre la puesta en práctica efectiva del derecho a participar en la vida pública, párr. 24.

¹²⁴ *Ibid.*

conformidad con los principios de accesibilidad y adaptabilidad, es importante que se impartan programas de educación cívica dirigidos a personas y grupos marginados o discriminados y que tengan en cuenta sus problemas específicos, como el analfabetismo y los posibles obstáculos lingüísticos y culturales, con el fin de empoderarlos para que puedan convertirse en participantes activos en la vida pública¹²⁵.

3. Grupos sociales específicos y medidas especiales

70. Los Estados tienen la obligación de garantizar la protección contra la discriminación y la igualdad de acceso a la participación política de las mujeres y otros grupos sociales que se enfrentan a problemas específicos, entre los que se encuentran, entre otros, las minorías y los pueblos indígenas; las personas con discapacidad; los jóvenes; las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersex; las personas que viven en la pobreza y los desplazados internos.
71. En particular, los Estados tienen la obligación de garantizar que las mujeres disfruten de acceso a la participación política en condiciones de igualdad, con el fin de asegurar una representación igualitaria en la vida política y pública¹²⁶. Las mujeres deben disfrutar sus derechos de participación tanto *de iure* como *de facto*¹²⁷. Esa obligación requiere que los Estados adopten medidas legales a todos los niveles: constitucional, legislativo y judicial¹²⁸. Eso incluye la adopción de medidas especiales de carácter temporal, por ejemplo, el establecimiento de los cupos que sean necesarios para lograr la igualdad entre hombres y mujeres en la vida política y pública, con el fin de hacer frente a la desventaja estructural subyacente que afecta a las mujeres¹²⁹.
72. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha puesto de relieve, por su eficacia a la hora de lograr la igualdad de participación, algunas

¹²⁵ *Ibid.*

¹²⁶ Véanse, entre otros, CCPR/C/SLV/CO/7, párr. 12; y CCPR/C/LBN/CO/3, párr. 18. Véase también CEDAW/C/PAK/CO/4, párrs. 25 y 26, sobre la privación forzosa del derecho de voto de las mujeres y los factores que dificultan y desalientan la participación de las mujeres en las elecciones como votantes y como candidatas. Véase también A/57/38(SUPP), párrs. 402 y 403, sobre el bajo índice de inscripción de mujeres en el censo de votantes y su escasa representación en las listas electorales en el Yemen.

¹²⁷ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, recomendación general núm. 23 (1997), párr. 18.

¹²⁸ A/HRC/23/50, párrs. 77 y 97.

¹²⁹ Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, arts. 4, 7 y 8. Véanse también, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, recomendación general núm. 25 (2004) y recomendación general núm. 23 (1997), párr. 18; y A/HRC/23/50, párr. 38.

estrategias temporales entre las que figuran medidas como la contratación, la ayuda financiera y la formación de las candidatas, la modificación de los procedimientos electorales y el desarrollo de campañas dirigidas a lograr la participación igualitaria¹³⁰. Entre las buenas prácticas de los Estados cabe mencionar la exigencia legislativa, y preferiblemente constitucional, de que los partidos políticos coloquen a mujeres en puestos realistas en las listas electorales, establezcan cupos y garanticen la rotación del poder, la ocupación de cargos de responsabilidad y la composición paritaria entre mujeres y hombres en sus juntas directivas, y condicionen la financiación de los partidos políticos a que sitúen a mujeres en puestos realistas en sus listas de candidatos¹³¹. Los Estados también deben hacer frente a cualquier indicio de estancamiento y segregación en el progreso hacia la paridad mediante la concepción y aplicación de estrategias innovadoras para superar los obstáculos específicos y la mejora de la capacidad para supervisar de forma coherente y permanente los progresos en todos los niveles de toma de decisiones en toda la gama de instituciones de la vida pública y política¹³². También es esencial la creación de condiciones propicias para la aceptación y el reconocimiento públicos de la presencia de mujeres en puestos de liderazgo y de adopción de decisiones por medio de campañas públicas y programas educativos que sean sensibles a los entornos multiculturales. Eso incluye ofrecer una imagen positiva de mujeres de distintos perfiles, incluidas las pertenecientes a minorías, las indígenas, las que padecen alguna discapacidad y otras mujeres históricamente marginadas, en puestos de liderazgo y toma de decisiones¹³³.

73. Por lo que respecta a las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersex, cabe señalar que todas las personas, cualquiera que sea su orientación sexual, su identidad de género o sus características sexuales, tienen derecho a disfrutar de la protección que ofrece el derecho internacional de los derechos humanos, incluso en lo que se refiere al derecho a la participación política. Las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersex tropiezan a veces con barreras específicas y pueden sufrir violaciones de los derechos humanos basadas en su orientación sexual, su identidad de género o sus características sexuales en el contexto de las elecciones. Esas violaciones pueden adoptar la forma de ataques y actos de violencia homofóbica, transfóbica o bifóbica,

¹³⁰ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, recomendación general núm. 23 (1997).

¹³¹ A/HRC/23/50, párr. 76.

¹³² *Ibid.*, párr. 97.

¹³³ *Ibid.*

discriminación en la ley o en la práctica o el no reconocimiento del género libremente elegido por las personas transgénero¹³⁴. Los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas han confirmado que la orientación sexual, la identidad de género y las características sexuales están incluidas entre los motivos de discriminación prohibidos por el derecho internacional de los derechos humanos¹³⁵.

74. Por lo que atañe a las minorías, los Estados también tienen la obligación de garantizar su pleno disfrute de los derechos de participación, incluida la protección contra la discriminación¹³⁶. Para ello, los Estados deben adoptar un marco electoral en el que se garantice la igualdad en el disfrute del derecho a la participación política con independencia de la condición de minoría y eliminar las disposiciones que discriminen a los ciudadanos de determinados grupos minoritarios al impedirles participar de forma plena en las elecciones¹³⁷.

Participación política de las minorías y los pueblos indígenas

Las reglas y normas internacionales de derechos humanos protegen el derecho de las minorías a participar en los asuntos públicos¹³⁸. Hay disposiciones específicas en las que se abordan los derechos de participación de las minorías que también son pueblos indígenas, incluido el derecho a la libre determinación y el derecho a que se solicite su consentimiento libre, previo e informado sobre las cuestiones

¹³⁴ Véase A/HRC/29/23.

¹³⁵ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 20 (2009), párr. 32; CCPR/C/TUN/CO/6, párr. 16; CCPR/C/SEN/CO/5, párr. 11; CCPR/C/VNM/CO/3, párr. 14; y Comité de Derechos Humanos, *Toonen c. Australia*, comunicación núm. 488/1992. Véase también A/HRC/35/36, párr. 20.

¹³⁶ CCPR/C/THA/CO/2, párr. 44; y CCPR/C/FRA/CO/5, párrs. 13 y 14.

¹³⁷ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 25; y Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas, arts. 2, párrs. 2 y 3. El vínculo entre los derechos de las personas pertenecientes a minorías y el derecho a participar en los asuntos públicos se ve reforzado por lo dispuesto en el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el que se reconocen explícitamente los derechos de las minorías. Véanse también CCPR/C/BIH/CO/3, párr. 12; CCPR/C/ALB/CO/2, párr. 23, sobre la garantía de que todos los romanes tengan documentos de identidad para facilitarles el ejercicio de su derecho al voto; CCPR/C/HUN/CO/5, párr. 21 (“El Estado parte debería tomar medidas para subsanar las deficiencias del registro destinado a las elecciones”); y CERD/C/IND/CO/19, párr. 17 (“muchos *dalit* no figuran en los padrones electorales o se impide de otra manera su ejercicio del derecho a votar”).

¹³⁸ Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas, art. 2. Véase el anexo I.

que les afecten¹³⁹. Sobre esa base, el Comité de Derechos Humanos ha afirmado que el derecho a la participación de una minoría o de un pueblo indígena en el proceso de adopción de decisiones debe ser efectiva, por lo que no es suficiente la mera consulta, sino que se requiere el consentimiento libre, previo e informado de los miembros de la comunidad¹⁴⁰. Además, el Comité también ha afirmado que el goce de esos derechos puede requerir la adopción de medidas jurídicas positivas de protección y medidas para velar por la participación eficaz de los miembros de comunidades minoritarias en las decisiones que les afecten¹⁴¹. Por tanto, cualquier mecanismo de participación debe ser genuino e inclusivo y los procesos de consulta deben incluir una amplia participación de la comunidad minoritaria de que se trate.

No obstante, las personas pertenecientes a grupos minoritarios e indígenas suelen estar excluidas de la participación e infrarrepresentadas en la vida política¹⁴². Para poner remedio a esa situación, en varios países se han establecido diferentes arreglos institucionales tendientes a garantizar la participación efectiva de las personas pertenecientes a grupos minoritarios en la vida política. La medida en que el diseño de un sistema electoral puede influir en la participación y representación de las minorías depende considerablemente del contexto específico del país de que se trate. No obstante, se pueden considerar varias medidas, como un sistema de representación proporcional que garantice la representación de diversos partidos políticos en proporción a su popularidad, el establecimiento de umbrales más bajos para los partidos políticos minoritarios, la reserva de escaños para las minorías, una evaluación de los efectos de los procesos de selección de personas candidatas de los partidos políticos en la participación de las minorías y la delimitación de los distritos electorales.

En la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas se subraya que esos pueblos también tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado¹⁴³.

¹³⁹ Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, arts. 3 y 41. Véanse también CCPR/C/NOR/CO/7, párr. 37 b); y E/C.12/AUS/CO/5, párr. 16 e).

¹⁴⁰ *Poma Poma c. el Perú* (CCPR/C/95/D/1457/2006), párr. 7.6. Véase también A/HRC/39/62.

¹⁴¹ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 23 (1994), párr. 7.

¹⁴² PNUD, *Marginalised Minorities in Development Programming* (Nueva York, 2010), pág. 24.

¹⁴³ Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, art. 5.

75. Del mismo modo, el Comité de Derechos Humanos ha sostenido que los Estados tienen la obligación de garantizar que las personas con discapacidad no sean discriminadas por sus deficiencias, reales o percibidas, con independencia de que esas deficiencias sean intelectuales, mentales, físicas o sensoriales, y que se les preste el apoyo necesario para que puedan ejercer en la práctica todos los derechos recogidos en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁴⁴. En el artículo 29 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad se exige a los Estados partes que velen por que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la vida política y pública en igualdad de condiciones con las demás, entre otras cosas garantizando su derecho a votar y a ser elegidos. En el artículo 29 no se prevé ninguna restricción razonable, ni se permite ninguna excepción para ningún grupo de personas con discapacidad. Por lo tanto, toda exclusión del derecho de voto sobre la base de una discapacidad psicosocial o intelectual, real o percibida, incluso si se trata de una restricción en virtud de una evaluación individualizada, constituye una discriminación por motivos de discapacidad¹⁴⁵. En las directrices para los Estados sobre la aplicación efectiva del derecho a participar en los asuntos públicos se establece la obligación de los Estados de garantizar que todas las personas con discapacidad, especialmente aquellas que padecen una discapacidad intelectual o psicosocial, puedan ejercer su derecho al voto¹⁴⁶. En la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad se recomienda que se tenga en cuenta la accesibilidad y se adopten ajustes razonables para las personas con discapacidad en todas las etapas del ciclo electoral, a fin de facilitarles el ejercicio del derecho de voto en privado o a través de un asistente de su elección¹⁴⁷. Con ese fin, los Estados tienen la obligación *ex ante* de garantizar la accesibilidad, lo que significa que deben hacerlo incluso antes de recibir una solicitud individual para acceder a un lugar o utilizar un servicio¹⁴⁸. Los procedimientos de votación en los que

¹⁴⁴ Comité de Derechos Humanos, *Ignatane c. Letonia*, comunicación núm. 884/1999, párr. 7.4. Véanse, entre otros, CCPR/C/BGR/CO/4, párr. 18; CCPR/C/LTU/CO/4, párr. 14; CCPR/C/GTM/CO/4, párr. 27; y CCPR/C/AUS/CO/6, párr. 48.

¹⁴⁵ *Bujdosó y otros c. Hungría* (CRPD/C/10/D/4/2011), párr. 9.4. Véase también Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, observación general núm. 1 (2014), párr. 48. El Relator Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad también considera que “no debería restringirse a nadie, en la legislación o la práctica, el disfrute de los derechos políticos por motivos de discapacidad” (A/HRC/31/62, párr. 19).

¹⁴⁶ Párr. 38.

¹⁴⁷ CRPD/C/GBR/CO/1, párr. 61.

¹⁴⁸ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, observación general núm. 2 (2014). Véase también *Given c. Australia* (CRPD/C/19/D/19/2014), párr. 8.5.

no se contempla la accesibilidad dificultan la participación de las personas con discapacidad en las elecciones. La denegación o restricción de la capacidad jurídica suele dar lugar a la denegación de los derechos políticos, especialmente el derecho de voto, para determinadas personas con discapacidad¹⁴⁹. En el informe de la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad se subrayó que los Estados deben eliminar, tanto en la ley como en la práctica, toda denegación o restricción de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad que afecte al ejercicio de esos derechos¹⁵⁰.

76. Por su parte, el Foro sobre los Derechos Humanos, la Democracia y el Estado de Derecho, que cuenta con un mandato del Consejo de Derechos Humanos¹⁵¹, recomienda que se garantice sin discriminación la participación política de los jóvenes¹⁵², un grupo muy poco representado en la vida política, prestando especial atención a los jóvenes con discapacidad, a las mujeres y niñas jóvenes y a los jóvenes defensores de los derechos humanos¹⁵³. Por lo que respecta a las personas que viven en la pobreza, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales considera que la mera celebración de elecciones no es suficiente para garantizar que disfruten de su derecho a participar en las decisiones clave que afectan a sus vidas, y subraya que los procesos participativos deben basarse en datos fiables y desglosados, y ser diseñados y aplicados por funcionarios debidamente formados para ello¹⁵⁴.
77. Las normas internacionales permiten la adopción de medidas especiales de carácter temporal para corregir la discriminación del pasado y promover la participación política de los grupos que sufren desigualdades estructurales. Entre esos grupos se encuentran las mujeres, las minorías, las personas con

¹⁴⁹ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, observación general núm. 1 (2014), párr. 48.

¹⁵⁰ A/HRC/37/56, párr. 25.

¹⁵¹ En su resolución 28/14, aprobada el 26 de marzo de 2015, el Consejo de Derechos Humanos decidió establecer un foro sobre los derechos humanos, la democracia y el estado de derecho. El propósito del Foro es “constitu[ir] una plataforma para promover el diálogo y la cooperación sobre cuestiones concernientes a la relación entre estos ámbitos” y “determinar y analizar las mejores prácticas, los desafíos y las oportunidades que emanan de la actuación de los Estados para garantizar el respeto de los derechos humanos, la democracia y el estado de derecho” (*ibid.*, párr. 1).

¹⁵² La mayoría de las entidades de las Naciones Unidas, incluida la Asamblea General, definen a la juventud (o a los jóvenes) como el segmento de población entre 15 y 24 años de edad.

¹⁵³ A/HRC/34/46, párrs. 21 a 30. Véase también PNUD, *Enhancing Youth Political Participation Throughout the Electoral Cycle: A Good Practice Guide* (2013).

¹⁵⁴ E/C.12/2001/10, párr. 12.

discapacidad y las que viven en zonas rurales o remotas¹⁵⁵. El Comité de Derechos Humanos ha aclarado que “no toda diferenciación constituye discriminación si se basa en criterios objetivos y razonables y el propósito que se persigue es legítimo en virtud del Pacto”¹⁵⁶. Del mismo modo, el artículo 4, párrafo 1 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer prevé la adopción de “medidas especiales de carácter temporal” destinadas a acelerar la igualdad *de facto* entre hombres y mujeres¹⁵⁷. Además, en virtud del artículo 5 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad se permite la adopción de “medidas específicas” para las personas con discapacidad, que pueden ser temporales o permanentes, y que tengan como objetivo corregir la discriminación estructural¹⁵⁸. Las medidas especiales de carácter temporal incluyen una amplia variedad de instrumentos, políticas y prácticas de naturaleza legislativa, ejecutiva, administrativa y de otro tipo, como el trato preferente y los cupos¹⁵⁹.

Participación política de los desplazados internos

Los desplazados internos encuentran a menudo obstáculos para ejercer su derecho a participar en los asuntos públicos, a votar y a ser elegidos. Dado que la participación política de los ciudadanos y residentes suele estar regulada en función de su ubicación, las personas encuentran obstáculos para la participación política en el contexto del desplazamiento interno. Los problemas relacionados con la identificación, como la falta de documentación, la destrucción, pérdida o confiscación de documentos, las restricciones a la circulación, la inseguridad, los requisitos restrictivos de residencia para la inscripción en el censo electoral, la falta de un marco jurídico integrador y la falta de información oportuna y de disposiciones adecuadas, constituyen obstáculos a la participación de los desplazados internos en las elecciones. Por otro lado, las disputas electorales

¹⁵⁵ Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, art. 1, párr. 4; Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, art. 4, párr. 1; Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, art. 5, párr. 4; y CERD/C/64/CO/5, párr. 17. Véanse también las directrices para los Estados sobre la puesta en práctica efectiva del derecho a participar en la vida pública, párr. 31.

¹⁵⁶ *Gillot y otros c. Francia* (CCPR/C/75/D/932/2000), párr. 13,5.

¹⁵⁷ Véase también, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, recomendación general núm. 25 (2004) y recomendación general núm. 23 (1997), párr. 15.

¹⁵⁸ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, observación general núm. 6 (2018), párr. 28.

¹⁵⁹ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, recomendación general núm. 25 (2004), párr. 22.

y la exclusión de la participación política también pueden ser la causa de los desplazamientos internos o dificultar el retorno, la integración local o el asentamiento de los desplazados internos en otros lugares del país¹⁶⁰.

Como recordó la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, esas personas no pierden su derecho a la participación porque se hayan visto obligados a abandonar sus hogares, y deben adoptarse medidas para proteger esos derechos durante el desplazamiento¹⁶¹. En los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos se establece que los desplazados deben gozar, en condiciones de igualdad plena, de los mismos derechos y libertades reconocidos en la legislación nacional e interna que las demás personas de su país, y no deberán ser discriminadas en el goce de ningún derecho o libertad por el hecho de ser desplazados internos (principio 1). En el principio 22 se establece que los desplazados internos, con independencia de que vivan o no en campamentos, no deberán ser discriminados como consecuencia de su desplazamiento en el disfrute de su derecho a votar y a participar en los asuntos públicos y gubernamentales, incluido el derecho a acceder a los medios necesarios para ejercerlo. En el principio 20, que también reviste interés para la participación electoral, se aborda la cuestión de la expedición para los desplazados internos de la documentación necesaria para el disfrute y el ejercicio de sus derechos legítimos, en particular la expedición de nuevos documentos o la sustitución de los documentos perdidos durante el desplazamiento.

4. Estados de emergencia

78. La celebración de elecciones durante o después de una situación de emergencia pública plantea problemas, ya que algunos derechos fundamentales pueden verse restringidos. En el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se establecen criterios estrictos que han de satisfacerse para restringir o derogar los derechos humanos. El artículo 4 dispone lo siguiente:

¹⁶⁰ Véase, por ejemplo, el informe del Grupo Temático Mundial sobre Protección y el Centro Carter titulado *“Public and political participation of internally displaced persons”*, en el que se resumen las exposiciones y los debates mantenidos con ocasión de una mesa redonda celebrada en Ammán en octubre de 2018. Puede consultarse en www.globalprotectioncluster.org/wp-content/uploads/Public-and-Political-Participation-of-IDPs.pdf.

¹⁶¹ A/72/202, párr. 17.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Artículo 4

1. En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados partes en el presente Pacto podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de este Pacto, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.
 2. La disposición precedente no autoriza suspensión alguna de los artículos 6, 7, 8 (párrafos 1 y 2), 11, 15, 16 y 18.
 3. Todo Estado parte en el presente Pacto que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados partes en el presente Pacto, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido y de los motivos que hayan suscitado la suspensión. Se hará una nueva comunicación por el mismo conducto en la fecha en que se haya dado por terminada tal suspensión.
79. Las emergencias nacionales, tanto declaradas como *de facto*, suelen ir seguidas de períodos de transición democrática. La legislación de emergencia u otra legislación excepcional en virtud de la cual se restrinjan o deroguen los derechos fundamentales será, en general, incompatible con la celebración de elecciones libres. Los Estados que se preparan para celebrar unas elecciones deben revisar cuidadosamente los efectos de dicha legislación en el proceso electoral y considerar la derogación o suspensión de las medidas de emergencia.
80. En el derecho internacional de los derechos humanos se reconoce que puede ser necesario adoptar medidas extraordinarias en tiempos de emergencia pública. Las limitaciones de determinados derechos, como la libertad de circulación, de expresión o de reunión pacífica, pueden ser admisibles siempre que cumplan los requisitos de legalidad, necesidad y proporcionalidad y no sean discriminatorias. Cuando las limitaciones que satisfagan el criterio de proporcionalidad no sean suficientes, se permite la derogación o suspensión de ciertos derechos tras la declaración del estado de emergencia.

81. El estado de emergencia solo debe declararse de acuerdo con la ley y debe autorizarse únicamente en caso de emergencia pública que amenace la vida de la nación, cuando las medidas compatibles con la Constitución y las leyes vigentes sean claramente inadecuadas para hacer frente a la situación. En todos los casos, los Estados deben promulgar legislación en la que se defina clara y cuidadosamente hasta qué punto puede alterarse el orden constitucional en caso de una situación de emergencia.
82. Además, las normas internacionales pertinentes exigen que se proclame oficialmente el estado de emergencia antes de aplicar cualquier medida de excepción, que debe ser estrictamente requerida por las exigencias de la situación¹⁶². Ese requisito se refiere a la duración, el ámbito geográfico y la base sustantiva del estado de emergencia. Las medidas no deben discriminar únicamente por motivos de raza, color, sexo, lengua, religión u origen social y no deben ser incompatibles con otros requisitos del derecho internacional.
83. Hay una serie de derechos que no pueden ser objeto de derogación o suspensión alguna, ni siquiera en tiempos de emergencia¹⁶³. Entre ellos se encuentran el derecho a la vida, la prohibición de la tortura y los malos tratos, la prohibición del encarcelamiento por imposibilidad de cumplir una obligación contractual, el principio de legalidad en el ámbito del derecho penal, el reconocimiento de todo individuo como persona ante la ley, la libertad de pensamiento, conciencia y religión y la prohibición de la pena de muerte para los Estados que son parte del Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte. El Comité de Derechos Humanos ha comentado que la prohibición de cualquier tipo de disidencia política no es compatible con las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos sobre los estados de emergencia¹⁶⁴.

B. Elecciones auténticas

84. De los *travaux préparatoires* del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se desprende que los redactores del instrumento consideraron que la calificación como “elecciones auténticas” comprendía dos elementos generales. El primero es de procedimiento, e incluye las garantías de periodicidad,

¹⁶² Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 29 (2001), párr. 2. Véanse también los Principios de Siracusa sobre las Disposiciones de Limitación y Derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, párrs. 42 a 44.

¹⁶³ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 4, párr. 2. Véase también, Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 29 (2001), párr. 7.

¹⁶⁴ Comité de Derechos Humanos, *Silva y otros c. el Uruguay*, comunicación núm. 34/1978, párr. 8.4.

igualdad y universalidad del sufragio y secreto del voto¹⁶⁵. El segundo elemento está orientado a los resultados y define las elecciones auténticas como aquellas que reflejan y hacen efectiva la libre expresión de la voluntad del pueblo¹⁶⁶ y en las que los votantes tienen un cierto nivel mínimo de influencia política¹⁶⁷. En palabras del Comité de Derechos Humanos, “los resultados de las elecciones auténticas deben ser respetados y aplicados”¹⁶⁸.

1. Periodicidad y plazos electorales

a) Periodicidad

85. La exigencia de que las elecciones se celebren periódicamente se recoge expresamente en la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 21, párr. 3) y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 25 b)). Aunque en esos instrumentos no se establece una duración concreta del ciclo electoral, el Comité de Derechos Humanos ha indicado que “las elecciones deben celebrarse a intervalos que no sean demasiado largos y que garanticen que la autoridad del gobierno sigue basándose en la libre expresión de la voluntad del pueblo”, que es la base de la legitimidad del Gobierno¹⁶⁹.
86. No se debe soslayar la importancia de esa disposición. La celebración de unas únicas elecciones (por ejemplo, cuando un país obtiene la independencia o cuando sale de un régimen autoritario) no sería suficiente a efectos de los derechos humanos desde la perspectiva internacional. Más bien, en esa disposición se deja clara la exigencia de un orden democrático sostenido que responda permanentemente a la voluntad del pueblo.

b) Aplazamiento de las elecciones

87. El aplazamiento de unas elecciones programadas puede producirse por diversos motivos. Cuando se trate de un imperativo derivado de una emergencia pública, puede permitirse en determinadas circunstancias limitadas, pero solo como repuesta a las exigencias de la situación y en la medida estrictamente necesaria (véanse los párrs. 78 a 83 sobre los estados de emergencia). Cualquier medida extraordinaria de esas características debe satisfacer todas las normas internacionales establecidas para ese tipo de excepciones y no debe suponer

¹⁶⁵ Véase, por ejemplo, A/C.3/SR.1096 y A/C.3/SR.1097.

¹⁶⁶ Véase A/C.3/SR.1096.

¹⁶⁷ William A. Schabas, *Nowak's CCPR Commentary: U.N. International Covenant on Civil and Political Rights*, 3ª edición (Kehl, Engel Verlag, 2019), pág. 710.

¹⁶⁸ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 25 (1996), párr. 19.

¹⁶⁹ *Ibid.*, párr. 9.

una amenaza para la propia democracia¹⁷⁰. Cualquier decisión de aplazar las elecciones debe sustentarse en amplias consultas y deben darse las condiciones para fomentar y garantizar un diálogo inclusivo y alcanzar un consenso político. Debe velarse por que en el diálogo participen los grupos de la oposición, así como las mujeres y otros grupos tradicionalmente marginados.

c) El calendario electoral

88. Es importante contar con un calendario electoral adecuado y realista para que cada fase del proceso permita el ejercicio efectivo del derecho a votar y ser elegido, así como de todos los demás derechos habilitantes, que brinde tiempo suficiente para llevar a cabo una campaña efectiva y llevar a cabo las actividades de información pública, inscripción de votantes y educación del electorado y para hacer los arreglos administrativos, jurídicos, de formación y logísticos necesarios. Es importante que el calendario electoral se haga público como parte de las actividades de información cívica, en aras de la transparencia y con el fin de conseguir que el público comprenda el proceso y le otorgue su confianza. Se necesita un calendario electoral adecuado y realista, habida cuenta de la obligación de los Estados de hacer efectivos los derechos reconocidos en los tratados internacionales de derechos humanos¹⁷¹.

2. Sufragio universal e igualitario

89. Las normas internacionales se centran en quién debe poder participar en las elecciones. En consecuencia, en la Declaración Universal de Derechos Humanos (arts. 2 y 21, párr. 3) y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (arts. 2 y 25 b)) se establece que el sufragio debe ser no discriminatorio, igual y universal.

a) Sufragio universal

90. El sufragio universal exige que se garanticen los derechos de participación a la base más amplia posible de votantes. El Comité de Derechos Humanos ha indicado que el ejercicio del derecho de voto debe estar al alcance de todos los ciudadanos mayores de edad¹⁷². El Comité también ha indicado que cualquier condición que se imponga al ejercicio de los derechos protegidos en

¹⁷⁰ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 4.

¹⁷¹ *Ibid.*, art. 2, párr. 2; Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, art. 2 e) y f); Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, art. 4 a), b) y c); y Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 25 (1996), párr. 1.

¹⁷² Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 25 (1996), párr. 4.

virtud del artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos debe basarse en criterios objetivos y razonables. El Comité ha indicado, por ejemplo, que puede ser razonable exigir que para ser elegido o nombrado para determinados cargos se tenga una edad superior a la exigida para ejercer el derecho de voto¹⁷³, o establecer una edad mínima para poder ejercer ese derecho¹⁷⁴. Las restricciones irrazonables al sufragio universal incluyen, entre otras, las basadas en:

- a) Requisitos económicos, basados principalmente en la propiedad¹⁷⁵;
- b) Requisitos de residencia excesivamente estrictos¹⁷⁶;
- c) Restricciones al voto de los ciudadanos naturalizados (en contraposición a los ciudadanos naturales)¹⁷⁷;
- d) Exigencias lingüísticas¹⁷⁸;
- e) Requisitos educativos¹⁷⁹;
- f) Requisitos de alfabetización¹⁸⁰;
- g) Exigencia de afiliación a un partido¹⁸¹;
- h) Restricción excesiva del derecho de voto de los delincuentes condenados¹⁸²;
- i) Restricción por motivos de discapacidad¹⁸³.

¹⁷³ *Ibid.*

¹⁷⁴ *Ibid.*, párr. 10.

¹⁷⁵ *Ibid.*

¹⁷⁶ *Ibid.*, párr. 11. Véase también CCPR/C/UZB/CO/4, párr. 26 (requisito de residencia prolongada).

¹⁷⁷ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 25 (1996), párr. 3. Véase también CCPR/C/KWT/CO/3, párrs. 46 y 47.

¹⁷⁸ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 2. Véase también CCPR/C/UZB/CO/4, párr. 26.

¹⁷⁹ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 25 (1996), párr. 10.

¹⁸⁰ *Ibid.*

¹⁸¹ *Ibid.*

¹⁸² *Ibid.*, párr. 14. Véanse también *Yevdokimov y Rezanov c. la Federación de Rusia*, párr. 7.5; CCPR/C/EST/CO/4, párr. 34; CCPR/C/TKM/CO/2, párr. 51; CCPR/C/GBR/CO/7, párr. 25; y CCPR/C/KHM/CO/2, párr. 26. Véanse también las directrices para los Estados sobre la puesta en práctica efectiva del derecho a participar en la vida pública, párr. 42.

¹⁸³ Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, art. 29. Véanse también, Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 25 (1996), párr. 10; CCPR/C/LTU/CO/4, párr. 14; CCPR/C/GTM/CO/4, párr. 27; y CCPR/C/AUS/CO/6, párr. 48. Véanse además *Bujdosó y otros c. Hungría*, párr. 9.4; y CRPD/C/PER/CO/1, párr. 45. Véanse también las directrices para los Estados sobre la puesta en práctica efectiva del derecho a participar en la vida pública, párr. 38.

b) Sufragio igualitario

91. El sufragio igualitario subyace en la idea que suele expresarse como “una persona, un voto”. Cuando se lleve a cabo la delimitación de las circunscripciones, debe procurarse que los votos de los individuos, grupos o zonas geográficas se ponderen por igual a la luz de la norma internacional de igualdad de sufragio¹⁸⁴. Los procedimientos de inscripción de votantes y de votación deben garantizar que cada persona tenga solamente un voto. El voto en grupo, incluido el voto familiar y el voto por delegación, puede dificultar especialmente la participación igualitaria de las mujeres en las elecciones. En resumen, cada voto debe tener el mismo peso.

3. Voto secreto

92. La exigencia de que las elecciones sean secretas tiene su origen en la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 21, párr. 3). La obligación de garantizar el secreto del voto también figura en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 25 b)). Los Estados deben tomar medidas para garantizar el secreto del voto durante las elecciones, incluido el voto en ausencia en los casos en que dicho sistema exista¹⁸⁵. Ese requisito implica que los votantes deben estar protegidos frente a cualquier forma de coacción u obligación de revelar su intención o el sentido de su voto, así como frente a cualquier interferencia ilegal o arbitraria en el proceso de votación¹⁸⁶. Además, el voto debe seguir siendo secreto en todas las fases del proceso, incluso durante la votación, el recuento y la tabulación de los resultados. Para garantizar que las personas con discapacidad puedan ejercer el derecho al voto en igualdad de condiciones con las demás, en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (art. 29 a) ii)) se permite que una persona de su exclusiva elección les preste asistencia para votar.

4. Efecto de autenticidad

93. Las elecciones auténticas son las que revelan y dan efecto a la voluntad libremente expresada del pueblo y consiguen proporcionar una inclusión y una representación efectiva genuinas para todos los diversos aspectos de la población¹⁸⁷. Para que el resultado sea aceptado, la población debe tener

¹⁸⁴ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 25 (1996), párr. 21. Véanse también CCPR/C/CHN-MAC/CO/1, párr. 7; CCPR/C/CHL/CO/5, párr. 15; CEDAW/C/TJK/CO/3, párr. 26 (voto familiar); y *Mátyus c. Eslovaquia* (CCPR/C/75/D/923/2000), párrs. 9.2 y 10.

¹⁸⁵ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 25 (1996), párr. 20.

¹⁸⁶ *Ibid.* Véase también *Given c. Australia*.

¹⁸⁷ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 25 (1996), párr. 21.

confianza en que el resultado refleja su voluntad. Las elecciones deben estar diseñadas de manera que el poder se transfiera a los candidatos ganadores de acuerdo con una fórmula preestablecida y aceptable para el pueblo.

94. Tanto el partido gobernante como los opositores deben comprometerse a traspasar el poder a las personas candidatas elegidas, y ese traspaso debe ser objeto de disposiciones legales para su aplicación. En otras palabras, las elecciones deben estar sujetas únicamente al imperio de la ley, y no al capricho del Gobierno en el poder o de un solo partido. Además, las autoridades elegidas deben estar en situación de ejercer el poder que se les confiere en virtud de la ley.

5. Opción verdadera

95. En las elecciones auténticas también se ofrece al electorado una verdadera opción. Aunque eso no presupone la preferencia por ningún sistema político en particular, institucionalmente debe darse cabida a la verdadera voluntad popular. Tanto en la Declaración Universal de Derechos Humanos como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se prohíbe la discriminación en el disfrute del derecho a participar en el gobierno y el derecho a la libertad de asociación y de reunión por razón de las “opiniones políticas o de otra índole”. El pluralismo político es un elemento esencial para que el electorado tenga una posibilidad verdadera de ejercer una opción, y el Comité de Derechos Humanos da importancia a ese extremo en su examen de los informes presentados por los Estados partes en el Pacto. El Comité ha sostenido, por ejemplo, que los Estados partes tienen la obligación de fomentar una cultura de pluralismo político y garantizar un debate verdaderamente pluralista y no deben intentar excluir de los procesos electorales a la oposición¹⁸⁸. El Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión también ha destacado que los Estados deben promover la pluralidad y fomentar un proceso político diverso y pluralista que sea capaz de acoger las ideologías de todo el espectro político¹⁸⁹.
96. El pluralismo político también requiere que los partidos puedan funcionar eficazmente. Para ello, debe existir un marco jurídico en el que se proteja su plena participación y en la legislación electoral se debe prever una financiación justa y transparente de las campañas políticas (que puede incluir alguna forma de financiación pública).

¹⁸⁸ Véanse, entre otros, CCPR/C/GNQ/CO/1, párr. 59; CCPR/C/SWZ/CO/1, párr. 53; y CCPR/C/UZB/CO/4, párr. 26.

¹⁸⁹ A/HRC/26/30, párr. 48.

6. Opción informada

97. Una opción informada, que supone que todos tienen derecho a buscar y recibir información, es esencial para el concepto de opción “libre”. Para que las elecciones sean auténticas, deben reflejar la voluntad política del pueblo. Mediante el acceso a la información sobre las personas candidatas y los programas que proponen, los partidos y el proceso electoral, los votantes están en condiciones de formular y expresar libremente su voluntad. El Comité de Derechos Humanos ha afirmado que “la libre comunicación de informaciones e ideas acerca de cuestiones públicas y políticas entre los ciudadanos, los candidatos y los representantes elegidos es indispensable. Ello comporta la existencia de una prensa y otros medios de comunicación libres capaces de comentar cuestiones públicas sin censura ni limitaciones, así como de informar a la opinión pública”¹⁹⁰.
98. Por tanto, los programas de información al votante bien organizados y no partidistas, así como la distribución sin trabas de las plataformas y mensajes políticos, son ingredientes imprescindibles de unas elecciones auténticas. La información no partidista debe tener como objetivo comunicar a los votantes el “quién, qué, cuándo, dónde y cómo” del proceso electoral y de las encuestas. También debe ayudar a informar a los votantes sobre cuestiones como por qué deben participar y qué medidas existen para proteger su derecho a participar con confianza en el proceso¹⁹¹.
99. La información para los votantes debe ser accesible a todos los miembros de la sociedad, independientemente de su idioma, nivel de alfabetización o deficiencias. Para mejorar la accesibilidad, siempre que sea posible, es importante que los materiales de información para los votantes sean multimedia, multilingües y apropiados para diversos grupos sociales desde el punto de vista cultural. Además, la información y los materiales sobre la votación deben estar disponibles en las lenguas minoritarias¹⁹². Por otra parte, el proceso electoral y las instalaciones y materiales de votación deben ser adecuados, accesibles y fáciles de entender y utilizar por las personas con discapacidad¹⁹³. Eso puede

¹⁹⁰ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 25 (1996), párr. 25.

¹⁹¹ Los órganos de gestión electoral suelen tener un papel clave en la labor de proporcionar información a los votantes.

¹⁹² Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 25 (1996), párr. 12.

¹⁹³ Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, art. 29 a) i). Véase también *Given c. Australia*.

incluir, cuando sea posible, la elaboración de papeletas y materiales en formatos accesibles, como el braille, la lengua de señas y los formatos de fácil lectura¹⁹⁴.

100. El espacio digital ha traído consigo cambios radicales en las comunicaciones, en particular en la esfera política. La proliferación de herramientas digitales que facilitan la censura de la información y la difusión de desinformación representa un reto para lograr que la información tenga la calidad necesaria para ayudar a tomar una decisión informada¹⁹⁵. Eso puede afectar a la capacidad de los votantes para formarse una opinión de manera independiente, libre de toda violencia, amenaza de violencia, presión o manipulación de cualquier tipo¹⁹⁶.
101. También debe garantizarse el acceso a los medios de comunicación a los partidos políticos y a las personas candidatas, y dicho acceso debe distribuirse de forma equitativa. Además, el uso de los medios de comunicación para la campaña electoral debe hacerse con responsabilidad en cuanto al contenido, de manera que ningún partido haga declaraciones que constituyan una incitación a la violencia. En el capítulo IV se proporciona más información sobre el acceso a los medios de comunicación y la regulación de dicho acceso.

Impacto de la manipulación de los macrodatos y de las redes sociales en las elecciones

En la era digital han surgido nuevos retos para las elecciones¹⁹⁷, entre los que cabe destacar el desorden informativo¹⁹⁸ y la manipulación de los macrodatos. Aunque el derecho a difundir información e ideas no se limita a las declaraciones

¹⁹⁴ CRPD/C/IRQ/CO/1, párr. 54 b); CRPD/C/TUR/CO/1, párr. 57 b); y CRPD/C/LUX/CO/1, párr. 51 b).

¹⁹⁵ Relator Especial para la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión de las Naciones Unidas, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, Relator Especial para la libertad de expresión de la Organización de los Estados Americanos y Relator Especial para la libertad de expresión y el acceso a la información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, Declaración conjunta sobre la libertad de expresión y las “fake news”, la desinformación y la propaganda, 3 de marzo de 2017.

¹⁹⁶ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 25 (1996), párr. 19.

¹⁹⁷ Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, “Freedom of expression and elections in the digital age”. Véase también *Tarlach McGonagle y otros, Elections and Media in Digital Times* (París, UNESCO, 2019).

¹⁹⁸ Véase Claire Wardle y Hossein Derakhshan, *Information Disorder: Toward an Interdisciplinary Framework for Research and Policy Making* (Estrasburgo, Consejo de Europa, 2017). En el informe, los autores identifican tres tipos diferentes de desorden informativo: la información errónea (cuando se difunde información falsa, pero sin intención de hacer daño); desinformación (cuando se difunde información falsa a sabiendas para causar daño); y la información nociva (cuando se difunde información verdadera con el fin de causar daño, a menudo trasladando a la esfera pública información que debía ser privada).

“correctas”, y protege incluso la información y las ideas que puedan escandalizar, ofender y perturbar¹⁹⁹, la desinformación generalizada puede suponer una amenaza importante al derecho a la participación política, tanto en lo que se refiere al derecho a participar en los asuntos públicos como al de presentarse a las elecciones y votar. Las plataformas de las redes sociales se han convertido en el lugar preferido desde el que los actores políticos pueden dedicarse a desinformar, a menudo ayudados por la preferencia que los algoritmos de edición de contenidos muestran por el contenido sensacionalista y la posibilidad de dirigir la publicidad política a nivel individual. En el contexto de los procesos electorales, los medios sociales pueden ser instrumentalizados para influir en los resultados de las elecciones desacreditando a determinados candidatos y partidos políticos, difundiendo información incorrecta sobre el proceso de votación (supresión de votos) y tratando de influir en las opciones de voto de determinados segmentos de la sociedad que pueden ser objeto de un ataque basado en patrones obtenidos del tratamiento de los datos personales y la actividad en los medios sociales.

La desinformación puede hacer que se vulneren los derechos habilitantes que permiten la celebración de unas elecciones libres y auténticas. Por ejemplo, el discurso de odio y la discriminación pueden verse amplificados por campañas de desinformación en línea y, a su vez, pueden generar riesgos para la seguridad de las personas y provocar delitos de odio. La libertad de expresión y el acceso a la información también pueden verse afectados si un votante solo puede acceder a las noticias a través de una plataforma de medios sociales que difunde desinformación de forma habitual o incluso exclusiva. La difusión de desinformación puede erosionar la convivencia entre personas con opiniones u orígenes diferentes y exacerbar la polarización, aprovechando y distorsionando las percepciones negativas que las personas tienen de los demás. Puede utilizarse para dividir y manipular el discurso público, privando a los votantes de información esencial que les ayude a adoptar sus propias decisiones.

Si bien la desinformación constituye un verdadero desafío en el contexto electoral, los Estados deben abstenerse de prohibir de manera general y ambigua la difusión de información, como las “falsedades” o la “información no objetiva”. Esos términos no describen adecuadamente el contenido cuya difusión está prohibida. En consecuencia, proporcionan a las autoridades un amplio margen para censurar la expresión de opiniones impopulares,

¹⁹⁹ Declaración conjunta sobre la libertad de expresión y las “fake news”, la desinformación y la propaganda, séptimo párrafo del preámbulo y párrafo 2 a).

controvertidas o minoritarias, así como las críticas al Gobierno y a los políticos en los medios de comunicación y durante las campañas electorales. Los expertos en derechos humanos han afirmado que, a la hora de adoptar enfoques para combatir la desinformación, no se debe recurrir a la criminalización, sino que es necesario basarse en las pruebas y concentrarse en combatir los efectos probados o documentados de la desinformación y la propaganda. Esas medidas podrían incluir la promoción de mecanismos independientes de comprobación de hechos, la prestación de apoyo a unos medios de comunicación dedicados al servicio público que sean independientes y diversos, la formación del público y las campañas de alfabetización digital²⁰⁰.

C. Otros requisitos/salvaguardia de las libertades públicas y de la integridad de los procesos electorales

1. Papel de la policía y otras fuerzas de seguridad

102. La policía y otras fuerzas de seguridad desempeñan un doble papel en un entorno electoral. La aplicación efectiva de la ley durante un período electoral requiere un equilibrio entre la necesidad de proporcionar seguridad electoral y mantener el orden y la no interferencia con las libertades fundamentales y los derechos de participación, a fin de crear o mantener un clima libre de intimidación. A la luz de ejemplos pasados de violencia sexual relacionada con las elecciones, es necesario tomar medidas especiales para garantizar un entorno seguro para las mujeres votantes y candidatas²⁰¹. En el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley se impone a todos los agentes del orden un deber de servicio a la comunidad (art. 1) y se establece que “los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respetarán y protegerán la dignidad humana y mantendrán y defenderán los derechos humanos de todas las personas” (art. 2)²⁰², lo que exige necesariamente que las fuerzas de seguridad velen por que la ciudadanía se beneficie de unas elecciones

²⁰⁰ Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, *“Libertad de expresión y elecciones en la era digital”*, pág. 11.

²⁰¹ Véase ACNUDH, ONU-Mujeres y Physicians for Human Rights, *“Breaking cycles of violence: gaps in prevention of and response to electoral related sexual violence”*.

²⁰² Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, aprobado por la Asamblea General en su resolución 34/169 del 17 de diciembre de 1979. Véanse también los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios encargados de Hacer Cumplir la Ley, aprobados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, 1990, párrs. 12 y 13.

administrativamente correctas y libres de cualquier fuerza perturbadora que intente socavar la libre expresión de la voluntad popular.

103. Además, en el Código de Conducta se exige a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que se opongan rigurosamente a cualquier acto de corrupción y combatan dichos actos (art. 7). De ello parece desprenderse el deber de prevenir los intentos de fraude electoral, la personificación, el soborno, la intimidación o cualquier otro acto que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley puedan presenciar. En el Código de Conducta también se establece que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley “no cometerán ningún acto de corrupción” (art. 7).
104. En cualquier caso, la presencia policial en las proximidades de los lugares en los que se lleva a cabo la inscripción en el censo de votantes o de los centros de votación debe ser discreta, profesional e imparcial. Los dirigentes políticos deben abstenerse de intentar influir indebidamente en las operaciones, actos y decisiones de las fuerzas de seguridad²⁰³. El Comité de Derechos Humanos también ha indicado que los Estados tienen la obligación de velar por que el personal de las fuerzas de seguridad no haga un uso innecesario o desproporcionado de la fuerza y respete las normas internacionales sobre el uso de la fuerza, incluso mediante la formación de dicho personal, teniendo debidamente en cuenta los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios encargados de Hacer Cumplir la Ley²⁰⁴.

2. Papel de los observadores electorales

105. La Asamblea General ha reconocido la importancia que reviste la observación de las elecciones desde los planos nacional e internacional para la promoción de elecciones libres y justas y su contribución a la mejora de la integridad de los procesos electorales en los países que lo solicitan, el fomento de la confianza de la población y la participación electoral y la reducción de la posibilidad de que se produzcan disturbios relacionados con las elecciones²⁰⁵. Los observadores electorales pueden ser un medio eficaz para evaluar el proceso electoral en relación con las normas y obligaciones vigentes, la legislación nacional y las buenas prácticas. Además, los observadores electorales de las ONG nacionales

²⁰³ ACNUDH y Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, “Resource Book on the Use of Force and Firearms in Law Enforcement” (Nueva York, 2017), pág. 25.

²⁰⁴ CCPR/C/AGO/CO/2, párr. 26; CCPR/C/SDN/CO/5, párr. 48; y CCPR/C/COD/CO/4, párr. 44. Véase también “Orientaciones sobre el empleo de armas menos letales en el mantenimiento del orden” (publicación de las Naciones Unidas, 2020).

²⁰⁵ Asamblea General, resolución 74/158, preámbulo.

y de las organizaciones internacionales pueden ayudar a fomentar la confianza del público en el proceso electoral. Como afirma el Comité de Derechos Humanos, “debe haber un escrutinio de los votos y un proceso de recuento independientes... a fin de que los electores tengan confianza en la seguridad de la votación y del recuento de los votos”²⁰⁶. La presencia de observadores puede evitar o disminuir la probabilidad de fraude, intimidación y violencia.

106. La observación de las elecciones forma en sí misma parte del derecho a participar en los asuntos públicos²⁰⁷. Tanto si proceden de organizaciones intergubernamentales internacionales o regionales, como de ONG, partidos políticos o misiones oficiales de otros Estados, los observadores deben tener libertad de circulación y acceso a los centros de votación de todo el país²⁰⁸ y estar protegidos de cualquier daño e interferencia en el desempeño de sus funciones oficiales²⁰⁹. Los observadores deben aplicar una perspectiva de género en la observación y el seguimiento de las elecciones y ser conscientes de los retos a los que se enfrentan los grupos tradicionalmente marginados u otros grupos de riesgo y mantenerse informados sobre el contexto y la cultura locales.

3. Prevención de la corrupción

107. Como ha señalado el Comité de Derechos Humanos, los Estados partes en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos tienen la obligación, en virtud del artículo 25, de combatir y erradicar la corrupción para garantizar la participación efectiva en los asuntos públicos²¹⁰. Los Estados deben garantizar que todos los casos de corrupción se investiguen de forma independiente e imparcial para que la corrupción no quede impune²¹¹. La prevención de la corrupción también implica la transparencia en la financiación de las

²⁰⁶ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 25 (1996), párr. 20. Véase también CCPR/C/HND/CO/2, párr. 45.

²⁰⁷ Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones (2005), párr. 16.

²⁰⁸ Directrices para los Estados sobre la puesta en práctica efectiva del derecho a participar en la vida pública, párr. 44. Véanse también CCPR/C/IRN/CO/3, párr. 29 (“no se permitió la entrada de observadores internacionales para supervisar los resultados de la elección”); y la Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones, párr. 12 d) y e).

²⁰⁹ Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones, párr. 12 h) e i).

²¹⁰ CCPR/C/CMR/CO/5, párr. 10; CCPR/C/DOM/CO/6, párr. 30; y CCPR/C/BIH/CO/3, párr. 12.

²¹¹ CCPR/C/NER/CO/2, párr. 11; y CCPR/C/AGO/CO/2, párr. 12.

campañas electorales²¹². Es necesario que la transparencia en la divulgación de información sobre la financiación y los gastos de las campañas y el acceso a los datos sirva para lograr la igualdad entre todos los candidatos, incluidos los miembros de la oposición, y entre todos los partidos para que los votantes puedan elegir libremente²¹³.

²¹² Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, art. 7, párr. 3. El capítulo II de la Convención está dedicado a la prevención, con medidas dirigidas tanto al sector público como al privado. Entre ellas figuran políticas preventivas modelo, como la creación de organismos anticorrupción y una mayor transparencia en la financiación de las campañas electorales y los partidos políticos. Véase también CCPR/C/HND/CO/2, párr. 45

²¹³ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 25 (1996) párr. 19; y CCPR/C/GNQ/CO/1, párrs. 58 y 59 (al parecer, el partido principal recibía fondos públicos mientras que los partidos de la oposición tenían que recaudar sus propios fondos). Véanse también A/HRC/21/63, párr. 71 (uso de recursos estatales y neutralidad durante la campaña electoral); y A/HRC/20/27/Add.2, párr. 90 d) (acceso equitativo a los recursos del Estado para la campaña electoral).

IV. OTRAS CONSIDERACIONES DE DERECHOS HUMANOS DE INTERÉS EN LOS PROCESOS ELECTORALES

108. En el presente capítulo se exploran otras consideraciones en materia de derechos humanos que deberían tenerse en cuenta a la hora de concebir y poner en práctica los marcos jurídicos electorales. Sin embargo, no se pretende que este capítulo sea exhaustivo ni proporcionar orientación técnica sobre los aspectos específicos de las elecciones que se mencionan a continuación.

A. Respeto de las reglas y normas pertinentes de derechos humanos

109. El respeto de una amplia gama de derechos humanos habilitantes, tal y como se enumeran en los instrumentos de derechos humanos pertinentes (véase el capítulo III), es imprescindible para la celebración de unas elecciones libres y auténticas. Las garantías de la libertad de expresión, de opinión, de información, de reunión, de asociación, de circulación y de no discriminación y el derecho a la seguridad de la persona adquieren una importancia especial en los procesos electorales. El clima reinante en un período electoral debe ser de respeto a los derechos humanos²¹⁴ y ha de caracterizarse por la ausencia de factores intimidatorios y de violencia.

110. Las leyes que puedan tener el efecto de desalentar la participación política deben ser derogadas o modificadas, así como la legislación de emergencia o cualquier otra legislación excepcional que restrinja indebidamente los derechos fundamentales. Como se ha mencionado anteriormente, en el derecho internacional de los derechos humanos se reconoce que ciertas limitaciones a algunos derechos, como las libertades de circulación, de expresión o de reunión pacífica, pueden ser permisibles en tiempos de emergencia pública, siempre que satisfagan los criterios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y no discriminación. El Comité de Derechos Humanos ha declarado que, durante los estados de emergencia, cualquier medida que suponga una derogación del Pacto debe limitarse a lo estrictamente requerido por las exigencias de la situación²¹⁵ y no debe estar concebida para corromper o retrasar innecesariamente el proceso electoral. Por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos ha declarado que prohibir, bajo el estado de emergencia, cualquier tipo de disidencia política

²¹⁴ Directrices para los Estados sobre la puesta en práctica efectiva del derecho a participar en la vida pública, párrs. 14 a 18 y recomendaciones correspondientes.

²¹⁵ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 29 (2001), párr. 4.

y privar a los opositores de cualquier derecho político durante un período tan largo como 15 años no es compatible con el artículo 25 del Pacto²¹⁶.

111. Las garantías del derecho fundamental a que se celebren elecciones periódicas, libres y auténticas deben estar consagradas en la Constitución u otras leyes del más alto nivel²¹⁷. La base jurídica en la que se apoyen los derechos habilitantes relativos a los procesos electorales: las libertades de expresión, de opinión, de información, de reunión pacífica, de asociación y de circulación y los derechos a la no discriminación, a la educación y a la seguridad de la persona, debe emanar también de la ley más alta del país.
112. El lenguaje utilizado en la legislación debe ser claro, conciso y suficientemente específico para garantizar la seguridad jurídica y la previsibilidad²¹⁸, y evitar la posibilidad del abuso de la discrecionalidad o la aplicación discriminatoria o la vulneración de los derechos de libre expresión o de plena participación. En el marco jurídico de las elecciones también se debe fomentar la participación de las mujeres, debe estar disponible en las lenguas minoritarias²¹⁹ y debe ser accesible para todas las personas con discapacidad²²⁰.
113. Por último, los Estados deben desarrollar un marco jurídico eficaz para el ejercicio de los derechos electorales de acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos y a través de un proceso inclusivo, transparente y participativo para fortalecer su aceptación y legitimidad²²¹. Eso incluye el respeto de los principios de seguridad jurídica y previsibilidad. La participación de la sociedad civil puede contribuir a que se tengan en cuenta los efectos de todas las opciones legislativas en determinados grupos específicos y a aumentar la probabilidad de que todos los miembros de la sociedad se sientan identificados con esas normas²²². Eso puede, a su vez, reducir las disputas acerca de los marcos y procedimientos electorales y limitar y reducir las tensiones y las posibilidades de que se desate la violencia electoral.

²¹⁶ *Silva y otros c. el Uruguay*, párrs. 8.4 a 9.

²¹⁷ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 25 (1996), párr. 5.

²¹⁸ CERD/C/62/CO/1, párr. 14 (“[el Comité] toma nota con preocupación de que la interpretación equivocada de las leyes electorales ha creado tensión entre los grupos étnicos y religiosos”).

²¹⁹ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 25 (1996), párr. 12. Véase también CCPR/C/CYP/CO/4, párr. 22.

²²⁰ CRPD/C/PER/CO/1, párr. 45.

²²¹ Directrices para los Estados sobre la puesta en práctica efectiva del derecho a participar en la vida pública, párr. 30.

²²² *Ibid.*, párr. 2.

B. Órganos de gestión electoral

114. Si bien en los instrumentos universales de derechos humanos no se hace referencia expresa a los órganos de gestión electoral, la obligación de estos de llevar a cabo un proceso respetuoso de los derechos humanos puede inferirse de la obligación general impuesta a los Estados de respetar, proteger y hacer realidad los derechos humanos, que es aplicable a todos sus poderes y departamentos²²³. Los órganos de gestión electoral pueden variar en su estructura y tamaño. Existen varios modelos de órganos de ese tipo: independientes, gubernamentales y mixtos, cualquiera de los cuales puede ser apropiado para un país concreto dependiendo de muchos factores, como las circunstancias y necesidades individuales del país en un momento determinado. Independientemente del modelo que se adopte, los órganos de gestión electoral han de garantizar la integridad del proceso electoral. El Comité de Derechos Humanos ha recomendado que, cuando se haya establecido una autoridad electoral, sea esta la que garantice que el proceso electoral “se desarrolla en forma justa e imparcial y de conformidad con disposiciones jurídicas compatibles con el Pacto”²²⁴. Los órganos de gestión electoral deben estar en condiciones de funcionar de forma independiente²²⁵ (en el sentido de que no deben someterse a ninguna influencia partidista gubernamental, política o de otro tipo en sus decisiones), imparcial y con sensibilidad de género, independientemente de su composición²²⁶. Esos órganos deben ser abiertos, transparentes y plenamente consultivos en la adopción de decisiones y facilitar el acceso a la información pertinente a todas las partes interesadas²²⁷.
115. Deben existir garantías jurídicas de que la administración electoral permanecerá aislada de la parcialidad o la corrupción²²⁸. Las actividades electorales, incluido

²²³ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 31 (2004), párr. 4.

²²⁴ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 25 (1996), párr. 20.

²²⁵ *Ibid.*; CCPR/C/TJK/CO/3, párr. 55 e) (garantizar la plena independencia de la comisión electoral); y CCPR/C/MDG/CO/4, párr. 54 (reforzar la independencia de la comisión electoral).

²²⁶ ONU-Mujeres y PNUD, *Procesos electorales incluyentes: Guía para los órganos de gestión electoral sobre la promoción de la igualdad de género y la participación de las mujeres* (2015).

²²⁷ Directrices para los Estados sobre la puesta en práctica efectiva del derecho a participar en la vida pública, párr. 45.

²²⁸ Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, arts. 5 y 7. Véase también CCPR/C/CMR/CO/5 (“El Estado parte debe adoptar las medidas necesarias para garantizar la independencia [del órgano de supervisión electoral]”), párr. 44.

el proceso de toma de decisiones, deben llevarse a cabo de forma totalmente transparente e inclusiva²²⁹.

116. Las normas internacionales de derechos humanos también deben aplicarse en relación con los derechos laborales del personal electoral. Deben garantizarse unas condiciones de trabajo seguras y saludables en los contextos electorales, incluso para los trabajadores electorales²³⁰.

C. Delimitación de las circunscripciones

117. En el proceso de identificación de los distritos y límites electorales se debe respetar la norma internacional de igualdad de sufragio. Según el Comité de Derechos Humanos, “debe aplicarse el principio de una persona, un voto, y en el marco del sistema electoral de cada Estado, el voto de un elector debe ser igual al voto de otro”²³¹. El trazado de los límites de las circunscripciones electorales y el método de asignación de los votos no deben distorsionar la distribución de los votantes, ni discriminar a ningún grupo, ni excluir o restringir injustificadamente el derecho de la ciudadanía a elegir libremente a sus representantes²³². Los órganos de tratados han expresado su preocupación por el hecho de que los límites de las circunscripciones electorales estén desproporcionadamente desequilibrados en favor de determinadas zonas geográficas²³³.
118. En los procedimientos de delimitación de las circunscripciones se deben tener en cuenta una serie de elementos, como los datos censales disponibles, la integridad territorial, la distribución geográfica, la topografía, etc.

D. Inscripción de los votantes

119. El Comité de Derechos Humanos ha señalado que “los Estados deben adoptar medidas eficaces para asegurar que todas las personas que tengan derecho a votar puedan ejercerlo”²³⁴. Eso está en consonancia con el principio de sufragio

²²⁹ Directrices para los Estados sobre la puesta en práctica efectiva del derecho a participar en la vida pública, párrs. 2 y 30.

²³⁰ En virtud del artículo 7 b) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se garantizan unas condiciones de trabajo seguras y saludables.

²³¹ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 25 (1996), párr. 21.

²³² *Ibid.* Véase también *Mátyus c. Eslovaquia*, párrs. 9.2 a 10 (en la que el Comité concluyó que el Estado parte había violado el artículo 25 a) y c) al trazar distritos electorales con diferencias sustanciales entre el número de habitantes o de votantes inscritos por cada representante elegido).

²³³ CCPR/C/MDG/CO/4, párr. 53 (el mapa electoral no garantizaba la igualdad entre los distritos); y CERD/C/JOR/CO/13-17, párr. 13.

²³⁴ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 25 (1996), párr. 11.

universal que se describe en el capítulo III, sección B 2 del presente manual. Cuando los votantes deban inscribirse con antelación, deberá facilitarse dicha inscripción, y no deberán ponerse obstáculos para efectuarla. El Comité también ha señalado que “sí, para hacer la inscripción, existen requisitos relativos al lugar de residencia, estos serán razonables”²³⁵. Si no se exige el registro antes de la votación, es importante aplicar medidas alternativas para evitar el doble voto (por ejemplo, el uso de tinta indeleble) y el voto de personas no elegibles. Se debe reservar tiempo suficiente para la inscripción, a fin de ofrecer las máximas facilidades para que los votantes se inscriban.

120. En los procedimientos de inscripción se debe dar cabida a una amplia participación de los votantes elegibles. Como se ha señalado en el capítulo II, se prohíbe cualquier suspensión o exclusión de los derechos de participación, salvo por los motivos que se hayan establecido en la ley, que habrán de ser objetivos y razonables²³⁶. Por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos ha aclarado que “si el motivo para suspender el derecho a votar y a presentarse a cargos electivos es la condena por un delito, dicha restricción debe guardar la debida proporción con el delito y la condena”²³⁷. Así pues, los Estados no deben imponer interdicciones generales del derecho de voto para las personas que estén cumpliendo o hayan cumplido una pena de privación de libertad en las que no se tenga en cuenta la naturaleza y la gravedad del delito o la duración de la pena²³⁸. Además, las personas que estén privadas de libertad, pero que no hayan sido condenadas, no deben ser excluidas del ejercicio del derecho de voto²³⁹. Debe eliminarse cualquier otro obstáculo que dificulte la inscripción de los votantes de manera irrazonable, incluidos los requisitos onerosos, complejos o culturalmente inapropiados para acceder a la documentación necesaria para ejercer el derecho de voto, especialmente para las mujeres, las minorías, los pueblos indígenas, las personas que viven en zonas remotas y los desplazados internos²⁴⁰. Cuando sea necesario, deberán adoptarse medidas especiales para

²³⁵ *Ibid.*

²³⁶ *Ibid.*, párr. 4.

²³⁷ *Arias Leiva c. Colombia* (CCPR/C/123/D/2537/2015), párr.11.6.

²³⁸ Directrices para los Estados sobre la puesta en práctica efectiva del derecho a participar en la vida pública, párr. 42. Véanse también CCPR/C/EST/CO/4, párr. 34; y CCPR/C/TKM/CO/2, párr. 51.

²³⁹ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 25 (1996), párr. 14. Véase también *Gorji-Dinka c. el Camerún* (CCPR/C/83/D/1134/2002), párr. 5.6.

²⁴⁰ Directrices para los Estados sobre la puesta en práctica efectiva del derecho a participar en la vida pública, párr. 36. Véase también, Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 25 (1996), párr. 11.

fomentar la inscripción de las mujeres²⁴¹, las minorías²⁴² y de las personas con discapacidad en los registros de votantes. Con respecto a esta última cuestión, deben revocarse las disposiciones legales nacionales que limiten el derecho de voto por motivos de capacidad jurídica y deben adoptarse medidas legislativas para garantizar que todas las personas con discapacidad, especialmente las que tienen alguna discapacidad intelectual o psicosocial, puedan ejercer su derecho al voto (véase el capítulo III)²⁴³. En cuanto a las limitaciones de edad, el Comité de Derechos Humanos considera que todos los ciudadanos adultos deben poder ejercer el derecho de voto²⁴⁴.

121. Cuando sea pertinente, debe prestarse atención a la digitalización del registro de votantes y a cualquier riesgo para los derechos humanos que pueda derivarse de ella. Por ejemplo, las bases de datos del registro de votantes mantenidas por las autoridades gubernamentales pueden ser susceptibles de ser pirateadas y de sufrir otros ataques maliciosos. Esa vulnerabilidad de los datos no solo interfiere en el derecho a la intimidad de las personas, sino que también pueden repercutir en la libertad de expresión y en la confianza del público en la integridad del proceso electoral. El Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión ha afirmado que esos casos desencadenarían la obligación del Estado de llevar a cabo investigaciones apropiadas y de proporcionar recursos efectivos²⁴⁵.

E. Partidos, nominaciones y personas candidatas

122. En su gestión interna, los partidos políticos deben respetar las disposiciones aplicables del artículo 25 para que la ciudadanía puedan ejercer sus derechos al

²⁴¹ Véanse, entre otros, CEDAW/C/GUA/CO/7, párr. 26; CCPR/C/SLV/CO/7, párr. 12; y CCPR/C/LBN/CO/3, párr. 18. Véase también A/57/38(SUPP), párrs. 402 y 403, sobre el bajo índice de inscripción de mujeres en el censo de votantes y su escasa representación en las listas electorales en el Yemen.

²⁴² CCPR/C/BIH/CO/3, párr. 12; CCPR/C/ALB/CO/2, párr. 23 e), sobre la garantía de que todos los romaníes tengan documentos de identidad para facilitarles el ejercicio de su derecho al voto; CCPR/C/HUN/CO/5, párr. 21 (“El Estado parte debería tomar medidas para subsanar las deficiencias del registro destinado a las elecciones”); y CERD/C/IND/CO/19, párr. 17 (“muchos *dalit* no figuran en los padrones electorales o se impide de otra manera su ejercicio del derecho a votar”).

²⁴³ Véanse, entre otros, CCPR/C/LTU/CO/4, párr. 14; CCPR/C/GTM/CO/4, párr. 27; y CCPR/C/AUS/CO/6, párr. 48. Véanse también *Bujdosó y otros c. Hungría*, párr. 9.4; CRPD/C/PER/CO/1, párr. 45; y las directrices para los Estados sobre la puesta en práctica efectiva del derecho a participar en la vida pública, párr. 38.

²⁴⁴ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 25 (1996), párr. 4.

²⁴⁵ Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, “*Freedom of expression and elections in the digital age*”, pág. 13.

amparo de dicho artículo²⁴⁶. Es importante que las disposiciones legales relativas a las cualificaciones de las personas candidatas sean claras y promuevan la participación de la más amplia diversidad de la población posible y que, como mínimo, el marco jurídico electoral no sea discriminatorio. El derecho a presentarse a las elecciones solo puede estar sujeto a restricciones objetivas, razonables y no discriminatorias, como la fijación de una edad mínima²⁴⁷. Eso es necesario para garantizar que las personas con derecho a voto puedan elegir libremente a las personas candidatas (véase el capítulo III)²⁴⁸. Las personas que, de otro modo, reúnan las condiciones exigidas para presentarse a las elecciones no deberán ser excluidas mediante la imposición de requisitos irrazonables o de carácter discriminatorio, como el nivel de instrucción, el lugar de residencia o la ascendencia, o a causa de su afiliación política²⁴⁹. Cualquier descalificación debe estar sujeta a procedimientos de reclamación y apelación eficaces e independientes²⁵⁰. Debe garantizarse la igualdad de condiciones para que las personas candidatas independientes se presenten a las elecciones²⁵¹ y no deben imponerse requisitos irrazonables a sus candidaturas²⁵². Además, nadie debe ser objeto de discriminación ni favorecido de ninguna forma a causa de su candidatura²⁵³.

123. Las personas candidatas no deben enfrentarse a restricciones irrazonables para participar en las elecciones²⁵⁴ o hacer campaña, incluso en lo que respecta a

²⁴⁶ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 25 (1996), párr. 26.

²⁴⁷ *Ibid.*, párr. 15. Véanse también *Delgado Burgoa c. el Estado Plurinacional de Bolivia*, párr. 11.5; *Nasheed c. Maldivas*, párr. 8.6; *Paksas c. Lituania*, párr. 8.4; *Narrain y otros c. Mauricio* (CCPR/C/105/D/1744/2007), párr. 15.5; *Sudalenko c. Belarús*, párr. 6.5; CCPR/C/TJK/CO/3, párrs. 54 y 55 a) (limitaciones indebidas basadas en requisitos de idioma, educación y residencia); y CCPR/C/BIH/CO/2, párr. 6 (exclusión de la candidatura por motivos étnicos).

²⁴⁸ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 25 (1996), párr. 15.

²⁴⁹ *Ibid.*

²⁵⁰ *Sinitin c. Belarús* (CCPR/C/88/D/1047/2002), párr. 7.3 (no se dispone de recursos efectivos para impugnar la resolución que declara inválida su candidatura).

²⁵¹ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 25 (1996) párr. 17; y CCPR/C/RWA/CO/3, párr. 21.

²⁵² Directrices para los Estados sobre la puesta en práctica efectiva del derecho a participar en la vida pública, párr. 35. Véase también *Ignatane c. Letonia*, párr. 7.5 (en que el autor fue excluido de la lista de candidatos por no dominar suficientemente la lengua oficial).

²⁵³ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 25 (1996), párr. 15. Véanse también CCPR/C/COD/CO/4, párr. 48 (intimidación de opositores y candidatos en las elecciones presidenciales); y CCPR/C/AZE/CO/4, párr. 43 (utilización de disposiciones penales para excluir a los candidatos de la oposición de los procesos electorales).

²⁵⁴ CCPR/C/TKM/CO/2, párrs. 48 y 49 (restricciones excesivas al establecimiento y funcionamiento de los partidos políticos).

sus derechos de libertad de expresión²⁵⁵, reunión y asociación²⁵⁶. También debe garantizarse la libertad de circulación²⁵⁷ y el derecho a la seguridad de las personas candidatas²⁵⁸. Dado que los partidos políticos no son sino un tipo concreto de asociación, la libertad de asociación de sus miembros también debe garantizarse en el contexto de las elecciones²⁵⁹. Los procedimientos para la designación de personas candidatas, la inscripción de agentes de los partidos y la financiación de las campañas deben estar claramente establecidos en el marco jurídico electoral²⁶⁰. Además, en el calendario electoral debe fijarse un plazo de tiempo adecuado para llevar a cabo las campañas y realizar las actividades pertinentes de información pública. Las personas candidatas deben disponer de vías para impugnar la denegación de sus candidaturas ante un tribunal competente²⁶¹.

124. En las situaciones en las que las mujeres estén infrarrepresentadas, los Estados deben hacer lo posible, a través de la legislación electoral, para fomentar su participación, como adoptar medidas especiales de carácter temporal, incluidos los cupos para las mujeres, la contratación selectiva, la asistencia financiera, la divulgación, la formación de las candidatas y la provisión de seguridad adicional para las mujeres (véase el capítulo III)²⁶². En cuanto a las personas tuteladas o que carecen de capacidad jurídica, al igual que sucede con el ejercicio del derecho de voto, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha recordado que “la capacidad de adoptar decisiones no puede justificar que se excluya a las personas con discapacidad del ejercicio de los derechos políticos”, incluido el derecho a presentarse a las elecciones²⁶³.

²⁵⁵ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 34 (2011), párr. 37. Véanse también *Korneenko c. Belarús* (CCPR/C/95/D/1553/2007), párrs. 8.3 y 8.4; y CCPR/C/JPN/CO/5, párr. 26 (prohibición de hacer campaña puerta a puerta y restricciones a los materiales escritos que pueden distribuirse durante las campañas preelectorales).

²⁵⁶ A/68/299, párr. 6.

²⁵⁷ CCPR/CO/80/UGA, párr. 22 (restricciones a la libertad de circulación de los opositores políticos).

²⁵⁸ CCPR/C/NGA/CO/2, párrs. 48 y 49 (garantizar la protección contra la violencia y las amenazas); y CCPR/CO/80/COL, párr. 11 (detención de personas candidatas a las elecciones).

²⁵⁹ A/68/299, párr. 30. Véase también A/HRC/20/27, párrs. 51 y 52.

²⁶⁰ CCPR/C/HND/CO/2, párr. 45.

²⁶¹ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 2, párr. 3 a).

²⁶² CCPR/C/BEN/CO/2, párrs. 10 y 11; CEDAW/C/AUT/CO/9, párrs. 26 y 27; CEDAW/C/CIV/CO/4, párrs. 33 y 34; y CEDAW/C/COL/CO/9, párr. 30 a). Véanse también A/HRC/23/50, párrs. 96 y 97; y las directrices para los Estados sobre la puesta en práctica efectiva del derecho a participar en la vida pública, párr. 31.

²⁶³ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, observación general núm. 1 (2014), párr. 48; y *Bujdosó y otros c. Hungría*, párr. 9.4 (exclusión del derecho de voto).

En cuanto a las restricciones de edad, aunque puede ser razonable exigir una edad más elevada para ser elegido o nombrado para determinados cargos que para ejercer el derecho de voto²⁶⁴, algunos Estados han empezado a equiparar la edad mínima para votar y la edad mínima para presentarse a las elecciones con el fin de fomentar la participación política de los jóvenes²⁶⁵. Además, en las leyes y procedimientos electorales se debe garantizar la igualdad de condiciones y tratar a todos los actores políticos, incluidos los partidos de la oposición, de la misma manera²⁶⁶.

F. Operaciones de votación

125. El modo en que se llevan a cabo las operaciones de votación en un país y su grado de transparencia son cruciales para garantizar el disfrute de los derechos humanos pertinentes, además de aumentar la confianza del público en el proceso y los resultados. Las operaciones de votación deben proteger el proceso frente a posibles prácticas fraudulentas, y “debe garantizarse la seguridad de las urnas”²⁶⁷. Recientemente, se han planteado preocupaciones específicas con respecto a la digitalización de los procesos electorales y, en particular, el voto electrónico, es decir, el uso de medios electrónicos para emitir y contar los votos. Si bien el uso de tecnologías digitales para las operaciones de votación puede contribuir a aumentar la participación, reducir las irregularidades y fortalecer la confianza del público, la introducción de nuevas tecnologías en las elecciones es compleja y debe entenderse como un proceso gradual que con el que se puedan aclarar los problemas que se deban resolver a través de cualquier nueva tecnología y tomar el tiempo necesario para analizar la viabilidad técnica, financiera y política de la innovación a través de una amplia consulta²⁶⁸.
126. Como se menciona en el capítulo III, los materiales electorales y de votación, incluidos los digitales, deben publicarse en las distintas lenguas nacionales

²⁶⁴ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 25 (1996), párr. 4.

²⁶⁵ Directrices para los Estados sobre la puesta en práctica efectiva del derecho a participar en la vida pública, párr. 40. Véase también A/HRC/34/46, párr. 39.

²⁶⁶ CCPR/C/RWA/CO/3, párr. 21; A/HRC/20/27/Add.2, párr. 90 d) (garantizar el acceso equitativo a los recursos del Estado para la campaña electoral); y A/HRC/21/63, párrs. 62 (garantizar la igualdad de condiciones) y 71 (uso de recursos gubernamentales).

²⁶⁷ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 25 (1996), párr. 20.

²⁶⁸ A/74/285, párr. 38.

y minoritarias y ser accesibles para las personas con discapacidad²⁶⁹. Deben adoptarse ajustes razonables para los votantes con necesidades específicas de apoyo, incluidas las personas con discapacidad²⁷⁰, las personas mayores, los reclutas, los trabajadores migrantes que se encuentran fuera del país, el personal del servicio exterior y los presos que conserven el derecho al voto²⁷¹. Hay que detectar y allanar los posibles obstáculos legislativos y prácticos que dificulten el derecho al voto de las mujeres. Deben adoptarse medidas positivas para solventar 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 ejercerlo de forma efectiva²⁷². Basándose en el principio del sufragio universal y la no discriminación en el ejercicio del derecho de voto, es importante que los centros de votación estén distribuidos geográficamente de una manera que facilite un acceso equitativo dentro de cada circunscripción.

127. Deben existir mecanismos de reclamación y apelación y procedimientos de auditoría adecuados, y todas las actividades electorales deben estar abiertas a los observadores, a las personas candidatas y agentes de los partidos y a los medios de comunicación (véanse el capítulo III y el capítulo IV, sección G, sobre la justicia electoral). Permitir la presencia de observadores, personas candidatas y agentes de los partidos y medios de comunicación y su acceso a los procesos electorales en todo momento (respetando el secreto y la privacidad de las personas) garantiza la transparencia del proceso²⁷³. El recuento debe ser transparente²⁷⁴ y estar abierto

²⁶⁹ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 25 (1996), párr. 12; y CCPR/C/BGR/CO/4, párrs. 35 y 36 (material de votación en un solo idioma, discriminación contra las minorías). Véanse también las directrices para los Estados sobre la puesta en práctica efectiva del derecho a participar en la vida pública, párr. 39 d).

²⁷⁰ CCPR/C/MLT/CO/2, párr. 21 (se niega o se impide a los ciegos y a las personas con deficiencias visuales el ejercicio de su derecho al voto secreto); y CCPR/C/PRY/CO/3, párr. 11 (acceso a los centros de votación y a las papeletas de voto). Véanse también CRPD/C/ARG/CO/1, párrs. 47 y 48 (acceso a las urnas para las personas con discapacidad institucionalizadas); y CRPD/C/PER/CO/1, párrs. 44 y 45 (misma cuestión).

²⁷¹ Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares, art. 41, Véanse también CMW/C/ALB/CO/2, párrs. 55 y 56; CMW/C/ECU/CO/3, párrs. 36 y 37; CMW/C/BGD/CO/1, párrs. 43 y 44; y CMW/C/NGA/CO/1, párrs. 43 y 44.

²⁷² Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 25 (1996), párr. 12.

²⁷³ *Ibid.*, párr. 20. Véase también CCPR/C/IRN/CO/3, párr. 29. Véanse también las directrices para los Estados sobre la puesta en práctica efectiva del derecho a participar en la vida pública, párr. 44.

²⁷⁴ CCPR/C/BLR/CO/5, párr. 57.

al escrutinio oficial de las partes interesadas²⁷⁵. Teniendo en cuenta el impacto que el recuento de votos, la verificación, la comunicación de los resultados y la conservación del material oficial pueden tener en la libre expresión de la voluntad del electorado, es esencial que esas operaciones se realicen con seguridad y transparencia. Debe disponerse de procedimientos de auditoría apropiados en caso de que los resultados sean cuestionados²⁷⁶. Por último, el Comité de Derechos Humanos ha recomendado un “escrutinio de los votos y un proceso de recuento independientes”²⁷⁷, que pueden contribuir a la confianza pública y a la aceptación del resultado de los comicios.

G. Justicia electoral

128. De acuerdo con el derecho a un juicio imparcial (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 14) y el derecho a un recurso efectivo (*ibid.*, art. 2, párr. 3), el derecho a impugnar los resultados de las elecciones y a que las partes agraviadas busquen reparación debe reconocerse y estar previsto por la ley (véase el capítulo III)²⁷⁸. Para fomentar la confianza del electorado en el proceso electoral, debe facilitarse el acceso a una revisión judicial independiente u otros procesos de reclamación y apelación, así como a procedimientos de auditoría²⁷⁹.
129. En los marcos jurídicos se debe establecer el alcance de los procedimientos de revisión disponibles y las competencias del órgano judicial independiente e imparcial encargado de dicha revisión. Cuando existan múltiples niveles de apelación, también deberán estar claramente establecidos en la legislación. En las leyes electorales también deben preverse recursos que sean rápidos, adecuados y eficaces y que puedan aplicarse en el contexto del calendario electoral²⁸⁰. Las personas con discapacidad deben disponer de adaptaciones procesales que les garanticen el acceso a la justicia (Convención sobre los Derechos de las

²⁷⁵ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 25 (1996), párr. 20; y CCPR/C/HND/CO/2, párr. 45.

²⁷⁶ *Katashynskiy c. Ucrania*, párr. 7.2 (votos perdidos y no se ordenó un nuevo recuento).

²⁷⁷ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 25 (1996), párr. 20.

²⁷⁸ *Ibid.* y Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 31 (2004), párr. 15. Véanse también *Delgado Burgoa c. el Estado Plurinacional de Bolivia*, párr. 13; y *Sinitsin c. Belarús*, párr. 7.3. Véase también CCPR/C/LBR/CO/1, párrs. 44 y 45.

²⁷⁹ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 25 (1996), párr. 20; y *Katashynskiy c. Ucrania*, párr. 7.2 (falta de acceso a una revisión judicial independiente).

²⁸⁰ Directrices para los Estados sobre la puesta en práctica efectiva del derecho a participar en la vida pública, párr. 46.

Personas con Discapacidad, art. 13). También debe garantizarse el acceso a la justicia de las mujeres y otros grupos marginados²⁸¹.

H. Infracciones, sanciones y mantenimiento del orden

130. El marco jurídico y las políticas nacionales deben proteger el proceso electoral frente a la coacción, la corrupción, la prevaricación oficial, la obstrucción, la intimidación y cualquier otra forma de injerencia abusiva y violencia, incluida la violencia sexual²⁸². En los procesos, los procedimientos y las sanciones deben respetarse las normas internacionales sobre los derechos humanos en la administración de justicia²⁸³.
131. Las decisiones relativas al mantenimiento de la paz y el orden en los centros de votación deben tomarse sopesando la preocupación por la seguridad y el posible efecto intimidatorio de la presencia policial, o de personal de seguridad o militar, y al adoptarlas debe tenerse en cuenta el género. Esas decisiones deben ser coherentes con la dignidad y los derechos humanos de todas las personas²⁸⁴. Se deben exigir responsabilidades civiles y penales por los actos de prevaricación, incumplimiento del deber y mala conducta del personal electoral.
132. En el caso particular de los sistemas de voto obligatorio, el Comité de Derechos Humanos ha considerado que “toda sanción por no votar debe estar prescrita por la ley y ser razonable y proporcionada, y no afectar al disfrute o ejercicio de los derechos reconocidos en el Pacto”²⁸⁵.

I. Medios de comunicación: acceso y regulación

133. Que todas las personas candidatas y partidos políticos tengan acceso a los medios de comunicación en condiciones de igualdad para hacer campaña y publicidad también es importante²⁸⁶. En aquellas situaciones en que los principales medios de información están controlados por el Gobierno, el

²⁸¹ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, recomendación general núm. 33 (2015).

²⁸² Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 25 (1996), párr. 11. Véase también A/HRC/14/24/Add.7, párr. 90.

²⁸³ Véase ACNUDH, *Human Rights in the Administration of Justice: A Facilitator's Guide on Human Rights for Judges, Prosecutors and Lawyers*, Serie de capacitación profesional núm. 9/Add.1 (Nueva York y Ginebra, 2011).

²⁸⁴ Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, art. 2.

²⁸⁵ *Argel c. Australia* (CCPR/C/120/D/2237/2013), párr. 7.3.

²⁸⁶ A/HRC/26/30, párr. 48. Véase también, Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, “*Freedom of expression and elections in the digital age*”, pág. 4.

acceso imparcial a esos medios puede ser aún más importante. En la normativa relativa a los medios de comunicación se deben prever salvaguardias contra la censura política, la ventaja gubernamental injusta y el acceso desigual o no equitativo durante el período de campaña²⁸⁷. Todas las personas candidatas deben tener la misma visibilidad en los medios de comunicación públicos durante las campañas electorales²⁸⁸.

134. Como afirma el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, en las situaciones en que los medios de comunicación son propiedad del Estado, en los marcos jurídicos nacionales se debe garantizar que todos los partidos políticos tengan acceso a ellos y reciban un trato justo y equitativo. Cuando se permite la publicidad política de pago, los medios de comunicación privados deben estar obligados a cobrar a todos los partidos y personas candidatas las mismas tarifas sin discriminación. Ni el Gobierno ni las personas candidatas que desempeñen cargos en funciones deben recibir una cobertura mediática preferente o desproporcionadamente amplia²⁸⁹.
135. Además, la rápida expansión del espacio digital ha creado múltiples canales de comunicación alternativos y las redes sociales, en particular, se han convertido en una fuente imprescindible de información, lo que ha dado lugar a la aparición de nuevas preocupaciones, como la desinformación y la manipulación de los macrodatos²⁹⁰.
136. Un acceso equitativo a los medios de comunicación implica no solo la igualdad en la asignación de tiempo y espacio, sino también la atención a la hora de emisión (es decir, horario de máxima audiencia frente a la emisión tardía) y la colocación de los anuncios impresos (es decir, primera página frente a la última)²⁹¹. El Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión ha recomendado que se aliente a los medios de comunicación a que pongan en marcha mecanismos que velen por que todos los actores de los medios de comunicación se adhieran a los más altos estándares éticos de información objetiva y ofrezcan una cobertura equitativa de los partidos políticos, de manera que se facilite a los votantes la información más

²⁸⁷ CCPR/C/TJK/CO/3, párr. 55 f); CCPR/C/GNQ/CO/1, párrs. 58 y 59; y CCPR/C/KWT/CO/3, párrs. 40 y 41.

²⁸⁸ CEDAW/C/CHE/CO/3, párrs. 33 y 34.

²⁸⁹ A/HRC/26/30, párr. 58.

²⁹⁰ Véase más arriba el texto sobre el impacto de la manipulación de macrodatos y de las redes sociales en las elecciones.

²⁹¹ Directrices para los Estados sobre la puesta en práctica efectiva del derecho a participar en la vida pública, párr. 34.

amplia posible y se consiga que todos los partidos de todo el espectro político sean escuchados²⁹². También debe promoverse la formación de los periodistas y demás trabajadores del sector con el fin de desafiar los estereotipos de género y la representación errónea de las mujeres en los medios de comunicación²⁹³ y lograr una cobertura equitativa de las candidatas y los candidatos.

137. Para que las emisiones sean justas y responsables durante los períodos electorales puede ser valioso recurrir a un organismo independiente encargado de supervisar las emisiones de naturaleza política y la asignación de tiempo a los distintos partidos y personas candidatas, así como de recibir las quejas relativas al acceso a los medios de comunicación, la imparcialidad y la responsabilidad, y actuar en consecuencia. Esas funciones también pueden ser desempeñadas por varias instituciones diferentes, dependiendo del contexto.
138. Como señaló el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, “la transparencia de la propiedad de los medios de comunicación permite que los lectores, los espectadores y los votantes perciban claramente las estructuras de influencia en que se basa la campaña, la publicidad y el contenido editorial, que tan a menudo le son determinantes a la hora de decantarse por una opción política u otra. Los Estados deben encontrar, a través de una política normativa o mediante procesos de autorregulación impulsados por la propia industria, la manera de promover una mayor transparencia en relación con la propiedad de los medios de comunicación y la influencia que se ejerce sobre ellos. ... Sin embargo, el requisito de transparencia respecto de la propiedad de los medios privados no debe ser utilizado como medio para la concesión de licencias *de facto*”²⁹⁴.
139. Para conseguir una difusión y una publicación electoral responsables y sensibles a las cuestiones de género en los medios de comunicación se puede, en parte, recurrir a un acuerdo sobre un código de conducta para los medios de comunicación. Según el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, la autorregulación es probablemente el medio más eficaz para garantizar que los medios de comunicación cumplan con sus propias normas éticas, al tiempo que se mantienen libres de la influencia del Estado²⁹⁵. En los sistemas de regulación

²⁹² A/HRC/26/30, párr. 57.

²⁹³ Directrices para los Estados sobre la puesta en práctica efectiva del derecho a participar en la vida pública, párr. 33.

²⁹⁴ A/HRC/26/30, párr. 67.

²⁹⁵ *Ibid.*, párr. 56.

se deben tener en cuenta las diferencias entre los sectores de la prensa y la radiodifusión e Internet, al tiempo que se observa la forma en que convergen los distintos medios de comunicación²⁹⁶.

J. Información del público y educación electoral

140. La formación de los votantes, incluso a través de programas de educación en los medios de comunicación y de alfabetización digital, es esencial para garantizar el ejercicio efectivo del derecho al voto en una comunidad informada (véase el capítulo III sobre el derecho a la educación)²⁹⁷. Los votantes deben confiar en la integridad del proceso electoral y en su derecho a participar en él. Deben proporcionarse financiación y medios de administración para campañas objetivas y no partidistas de educación electoral e información de los votantes. Es importante que todos los programas de educación cívica sean inclusivos y lleguen también a los individuos y grupos marginados o discriminados²⁹⁸. La educación electoral es especialmente crítica en el caso de las poblaciones con poca o ninguna experiencia en elecciones democráticas, por ejemplo, los jóvenes que votan por primera vez. El público debe estar bien informado de por qué es importante votar, así como de dónde, cuándo y cómo votar. Las campañas de educación electoral deben extenderse por todo el territorio del país, incluidas las zonas rurales y periféricas.
141. Debe disponerse de materiales suficientes para asegurar la participación significativa de todos los votantes elegibles. El material electoral y de votación debe publicarse en las distintas lenguas nacionales, incluidas las minoritarias, y ser accesible para las personas con discapacidad²⁹⁹. Deben adoptarse métodos específicos, como fotografías y símbolos, para tener en cuenta los distintos niveles de alfabetización³⁰⁰. La educación y la formación de los votantes también deben tener como objetivo la igualdad entre hombres y mujeres³⁰¹.

²⁹⁶ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 34 (2011), párr. 39.

²⁹⁷ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 25 (1996), párr. 11.

²⁹⁸ Directrices para los Estados sobre la puesta en práctica efectiva del derecho a participar en la vida pública, párr. 24.

²⁹⁹ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 25 (1996), párr. 12. Véanse también las directrices para los Estados sobre la puesta en práctica efectiva del derecho a participar en la vida pública, párr. 39 d).

³⁰⁰ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 25 (1996), párr. 12.

³⁰¹ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, recomendaciones generales núms. 3 (1987) y 19 (1992); CEDAW/C/IRL/CO/6-7, párr. 35 b); y CEDAW/C/ETH/CO/6-7, párr. 27.

ANEXO I

REGLAS Y NORMAS CONTENIDAS EN LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS DE INTERÉS PARA LAS ELECCIONES Y LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA

A. Derecho a la participación política

Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos

Artículo 8

1. Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a tener la oportunidad efectiva, sobre una base no discriminatoria, de participar en el gobierno de su país y en la gestión de los asuntos públicos.
2. Ese derecho comprende, entre otras cosas, el que tiene toda persona, individual o colectivamente, a presentar a los órganos y organismos gubernamentales y organizaciones que se ocupan de los asuntos públicos, críticas y propuestas para mejorar su funcionamiento, y a llamar la atención sobre cualquier aspecto de su labor que pueda obstaculizar o impedir la promoción, protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Convención sobre los Derechos del Niño

Artículo 15

1. Los Estados Partes reconocen los derechos del niño a la libertad de asociación y a la libertad de celebrar reuniones pacíficas.
2. No se impondrán restricciones al ejercicio de estos derechos distintas de las establecidas de conformidad con la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional o pública, el orden público, la protección de la salud y la moral públicas o la protección de los derechos y libertades de los demás.

Declaración sobre el Derecho al Desarrollo

Artículo 1

1. El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse

plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él.

...

Artículo 2

1. La persona humana es el sujeto central del desarrollo y debe ser el participante activo y el beneficiario del derecho al desarrollo.
2. Todos los seres humanos tienen, individual y colectivamente, la responsabilidad del desarrollo, teniendo en cuenta la necesidad del pleno respeto de sus derechos humanos y libertades fundamentales, así como sus deberes para con la comunidad, único ámbito en que se puede asegurar la libre y plena realización del ser humano, y, por consiguiente, deben promover y proteger un orden político, social y económico apropiado para el desarrollo.
3. Los Estados tienen el derecho y el deber de formular políticas de desarrollo nacional adecuadas con el fin de mejorar constantemente el bienestar de la población entera y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la equitativa distribución de los beneficios resultantes de este.

Artículo 8

...

2. Los Estados deben alentar la participación popular en todas las esferas como factor importante para el desarrollo y para la plena realización de todos los derechos humanos.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Artículo 8

1. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar:
 - a) El derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, con sujeción únicamente a los estatutos de la organización correspondiente, para promover y proteger sus intereses económicos y sociales. No podrán imponerse otras restricciones al ejercicio de este derecho que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos;

- b) El derecho de los sindicatos a formar federaciones o confederaciones nacionales y el de estas a fundar organizaciones sindicales internacionales o a afiliarse a las mismas;
 - c) El derecho de los sindicatos a funcionar sin obstáculos y sin otras limitaciones que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos;
 - d) El derecho de huelga, ejercido de conformidad con las leyes de cada país.
2. El presente artículo no impedirá someter a restricciones legales el ejercicio de tales derechos por los miembros de las fuerzas armadas, de la policía o de la administración del Estado.
3. Nada de lo dispuesto en este artículo autorizará a los Estados Partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948 relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación a adoptar medidas legislativas que menoscaben las garantías previstas en dicho Convenio o a aplicar la ley en forma que menoscabe dichas garantías.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Artículo 25

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.

Declaración Universal de Derechos Humanos

Artículo 21

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
3. La voluntad del pueblo será la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

B. No discriminación e igualdad de acceso a la participación política

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

Artículo 5

Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.

Artículo 18

Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones.

Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

Artículo 29 – Participación en la vida política y pública

Los Estados partes garantizarán a las personas con discapacidad los derechos políticos y la posibilidad de gozar de ellos en igualdad de condiciones con las demás y se comprometerán a:

- a) Asegurar que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la vida política y pública en igualdad de condiciones con las demás, directamente o a través de representantes libremente elegidos, incluidos el derecho y la posibilidad de las personas con discapacidad a votar y ser elegidas, entre otras formas mediante:
 - i) La garantía de que los procedimientos, instalaciones y materiales electorales sean adecuados, accesibles y fáciles de entender y utilizar;
 - ii) La protección del derecho de las personas con discapacidad a emitir su voto en secreto en elecciones y referéndum públicos sin intimidación, y

a presentarse efectivamente como candidatas en las elecciones, ejercer cargos y desempeñar cualquier función pública a todos los niveles de gobierno, facilitando el uso de nuevas tecnologías y tecnologías de apoyo cuando proceda;

- iii) La garantía de la libre expresión de la voluntad de las personas con discapacidad como electores y a este fin, cuando sea necesario y a petición de ellas, permitir que una persona de su elección les preste asistencia para votar;
- b) Promover activamente un entorno en el que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la dirección de los asuntos públicos, sin discriminación y en igualdad de condiciones con las demás, y fomentar su participación en los asuntos públicos y, entre otras cosas:
 - i) Su participación en organizaciones y asociaciones no gubernamentales relacionadas con la vida pública y política del país, incluidas las actividades y la administración de los partidos políticos;
 - ii) La constitución de organizaciones de personas con discapacidad que representen a estas personas a nivel internacional, nacional, regional y local, y su incorporación a dichas organizaciones.

Declaración y Programa de Acción de Durban

22. *Pide* a los Estados que:

...

- d) Consulten a los representantes indígenas en el proceso de adopción de decisiones relativas a las políticas y medidas que les afecten directamente.

Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas

Artículo 2

...

- 2. Las personas pertenecientes a minorías tendrán el derecho de participar efectivamente en la vida cultural, religiosa, social, económica y pública.

...

Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares

Artículo 41

1. Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a participar en los asuntos públicos de su Estado de origen y a votar y ser elegidos en elecciones celebradas en ese Estado, de conformidad con su legislación.
2. Los Estados de que se trate facilitarán, según corresponda y de conformidad con su legislación, el ejercicio de esos derechos.

Artículo 42

1. Los Estados partes considerarán la posibilidad de establecer procedimientos o instituciones que permitan tener en cuenta, tanto en los Estados de origen como en los Estados de empleo, las necesidades, aspiraciones u obligaciones especiales de los trabajadores migratorios y sus familiares y considerarán también, según proceda, la posibilidad de que los trabajadores migratorios y sus familiares tengan en esas instituciones sus propios representantes libremente elegidos.
2. Los Estados de empleo facilitarán, de conformidad con su legislación nacional, la consulta o la participación de los trabajadores migratorios y sus familiares en las decisiones relativas a la vida y la administración de las comunidades locales.
3. Los trabajadores migratorios podrán disfrutar de derechos políticos en el Estado de empleo si ese Estado, en el ejercicio de su soberanía, les concede tales derechos.

Convención sobre los Derechos del Niño

Artículo 12

1. Los Estados partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño.

...

Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

Artículo 7

Los Estados partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a:

- a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;
- b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de estas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales;
- c) Participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Artículo 2

1. Cada uno de los Estados partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

...

Artículo 3

Los Estados partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto.

Artículo 26

Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial

Artículo 5

En conformidad con las obligaciones fundamentales estipuladas en el artículo 2 de la presente Convención, los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona

a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes:

...

- c) Los derechos políticos, en particular el de tomar parte en elecciones, elegir y ser elegido, por medio del sufragio universal e igual, el de participar en el gobierno y en la dirección de los asuntos públicos en cualquier nivel, y el de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas;

...

Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer

Artículo I

Las mujeres tendrán derecho a votar en todas las elecciones en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna.

Artículo II

Las mujeres serán elegibles para todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional, en condiciones de igualdad con los hombres, sin discriminación alguna.

Artículo III

Las mujeres tendrán derecho a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas establecidas por la legislación nacional, en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna.

Declaración Universal de Derechos Humanos

Artículo 2

Toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía.

Artículo 7

Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación.

C. Derecho a la libre determinación

Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales

2. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.
5. En los territorios en fideicomiso y no autónomos y en todos los demás territorios que no han logrado aún su independencia deberán tomarse inmediatamente medidas para traspasar todos los poderes a los pueblos de esos territorios, sin condiciones ni reservas, en conformidad con su voluntad y sus deseos libremente expresados, y sin distinción de raza, credo ni color, para permitirles gozar de una libertad y una independencia absolutas.

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

Artículo 3

Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

Artículo 4

Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas.

Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional referentes a las Relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas

1. *Solemnemente proclama* los siguientes principios:

...

Todo Estado tiene el deber de abstenerse de recurrir a cualquier medida de fuerza que prive de su derecho a la libre determinación y a la libertad y a la independencia a los pueblos aludidos en la formulación del principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Artículo común 1

1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.

...

Carta de las Naciones Unidas

Artículo 1

Los propósitos de las Naciones Unidas son:

...

2. Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal;
3. Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión;

...

Artículo 73

Los Miembros de las Naciones Unidas que tengan o asuman la responsabilidad de administrar territorios cuyos pueblos no hayan alcanzado todavía la plenitud del gobierno propio, reconocen el principio de que los intereses de los habitantes de esos territorios están por encima de todo, aceptan como un encargo sagrado la obligación de promover en todo lo posible, dentro del sistema de paz y seguridad internacionales establecido por esta Carta, el bienestar de los habitantes de esos territorios, y asimismo se obligan:

...

- b) a desarrollar el gobierno propio, a tener debidamente en cuenta las aspiraciones políticas de los pueblos, y a ayudarlos en el desenvolvimiento progresivo de sus libres instituciones políticas, de acuerdo con las circunstancias especiales de cada territorio, de sus pueblos y de sus distintos grados de adelanto;

...

Artículo 76

Los objetivos básicos del régimen de administración fiduciaria, de acuerdo con los Propósitos de las Naciones Unidas enunciados en el Artículo 1 de esta Carta, serán:

...

- b) promover el adelanto político, económico, social y educativo de los habitantes de los territorios fideicometidos y su desarrollo progresivo hacia el gobierno propio o la independencia, teniéndose en cuenta las circunstancias particulares de cada territorio y de sus pueblos y los deseos libremente expresados de los pueblos interesados, y según se dispusiere en cada acuerdo sobre administración fiduciaria;
- c) promover el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, así como el reconocimiento de la interdependencia de los pueblos del mundo;

...

ANEXO II

SELECCIÓN DE INSTRUMENTOS REGIONALES RELACIONADOS CON LAS ELECCIONES Y LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA

A. Derecho a la participación política

Documento de la Reunión de Copenhague de la Conferencia sobre la dimensión humana de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa

7. Para garantizar que la voluntad del pueblo sirva de base para la autoridad del Gobierno, los Estados participantes:
 - 7.1. – celebrarán elecciones libres a intervalos razonables, en las condiciones que establezca la ley;
 - 7.2. – permitirán que todos los escaños de por lo menos de una de las cámaras de la legislatura nacional sean cubiertos libremente por votación popular;
 - 7.3. – garantizarán el sufragio universal e igual a todos los ciudadanos adultos;

...

Protocolo al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales

Artículo 3 – Derecho a elecciones libres

Las altas partes contratantes se comprometen a organizar, a intervalos razonables, elecciones libres con escrutinio secreto, en condiciones que garanticen la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo.

Carta Democrática Interamericana

Artículo 2

El ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos. La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional.

Artículo 3

Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio

con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.

Artículo 5

El fortalecimiento de los partidos y de otras organizaciones políticas es prioritario para la democracia. Se deberá prestar atención especial a la problemática derivada de los altos costos de las campañas electorales y al establecimiento de un régimen equilibrado y transparente de financiación de sus actividades.

Convención Americana sobre Derechos Humanos

Artículo 23 – Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
 - a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
 - b) de 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; y
 - c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

Artículo XX

Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres.

Artículo XXXII

Toda persona tiene el deber de votar en las elecciones populares del país de que sea nacional, cuando esté legalmente capacitada para ello.

Carta Africana de la Democracia, las Elecciones y la Gobernanza

Artículo 4

1. Los Estados partes se comprometen a promover la democracia, el principio del estado de derecho y los derechos humanos.
2. Los Estados partes reconocen la participación popular mediante el sufragio universal como derecho inalienable del pueblo.

Principios y Directrices que Rigen las Elecciones Democráticas (de la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo)

- 4.1 Los Estados miembros invitarán a las misiones de observación electoral (MOE) de la SADC a que observen sus elecciones, basándose en las disposiciones del Tratado de la SADC, el Protocolo de Cooperación Política, de Defensa y de Seguridad y los Principios y Directrices que Rigen las Elecciones Democráticas elaborados por la SADC. Para ello, los Estados miembros se comprometen a respetar los siguientes “Principios para la Celebración de Elecciones Democráticas” con el fin de promover las elecciones democráticas en la región de la SADC:
 - 4.1.1 Alentar la plena participación de todos los ciudadanos en los procesos democráticos y de desarrollo;
 - 4.1.2 Garantizar que todos los ciudadanos disfruten de las libertades fundamentales y los derechos humanos, incluida la libertad de asociación, reunión y expresión;

Declaración sobre los Principios Rectores de las Elecciones Democráticas en África (de la Unión Africana)

IV. Elecciones: derechos y obligaciones

Reafirmamos los siguientes derechos y obligaciones en virtud de los cuales se celebran elecciones democráticas:

1. Todo ciudadano tiene derecho a participar libremente en el gobierno de su país, ya sea directamente o por medio de representantes libremente elegidos, de acuerdo con las disposiciones de la ley.
2. Todo ciudadano tiene derecho a participar plenamente en los procesos electorales del país, incluido el derecho a votar o ser votado, de acuerdo con las leyes del país y tal como garantiza la Constitución, sin ningún tipo de discriminación.

...

Protocolo sobre la Democracia y la Buena Gobernanza que complementa al Protocolo relativo al Mecanismo de Prevención, Gestión y Solución de Conflictos y Mantenimiento de la Paz y la Seguridad (de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental) (Protocolo A/SP1/12/01)

Artículo 1

Se declaran como principios constitucionales compartidos por todos los Estados miembros los siguientes:

...

- b) Todo acceso al poder debe realizarse mediante elecciones libres, justas y transparentes.

...

- d) Participación popular en la toma de decisiones, estricta adhesión a los principios democráticos y descentralización del poder en todos los niveles de gobierno.

Artículo 2

1. No se hará ninguna modificación sustancial de las leyes electorales en los seis (6) meses inmediatamente anteriores a las elecciones, salvo con el consentimiento de la mayoría de los actores políticos.
2. Todas las elecciones se organizarán en las fechas o períodos fijados por la Constitución o las leyes electorales.
3. Los Estados miembros adoptarán todas las medidas apropiadas para garantizar que las mujeres tengan los mismos derechos que los hombres a votar y ser votadas en las elecciones, a participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en su aplicación y a ocupar cargos públicos y a desempeñar funciones públicas en todos los niveles de gobierno.

Artículo 3

Los organismos encargados de organizar las elecciones deberán ser independientes o neutrales y contar con la confianza de todos los actores políticos. Cuando sea necesario, se organizarán las consultas nacionales pertinentes para determinar la naturaleza y la estructura de los organismos.

Artículo 4

1. Cada Estado miembro de la CEDEAO garantizará el establecimiento de un registro fiable de nacimientos y defunciones. Se establecerá un registro central en cada Estado miembro.
2. Los Estados miembros cooperarán en este ámbito con el fin de intercambiar experiencias y, en caso necesario, prestarse mutuamente asistencia técnica para la elaboración de listas de votantes fiables.

Artículo 5

Las listas de votantes se elaborarán de forma transparente y fiable, con la colaboración de los partidos políticos y de los votantes, que podrán acceder a ellas siempre que sea necesario.

Artículo 6

La preparación y el desarrollo de las elecciones, así como el anuncio de los resultados, se harán de forma transparente.

Artículo 7

Se tomarán las medidas adecuadas para conocer y resolver todas las peticiones relacionadas con el desarrollo de las elecciones y la proclamación de los resultados.

Artículo 8

Los Estados miembros utilizarán los servicios de las organizaciones de la sociedad civil implicadas en asuntos electorales para formar e ilustrar al público sobre la necesidad de celebrar unas elecciones pacíficas y desprovistas de todo acto de violencia.

Artículo 9

El partido o candidato que pierda las elecciones deberá conceder la derrota al partido político o candidato finalmente declarado ganador, siguiendo las pautas y dentro de los plazos estipulados por la ley.

Artículo 10

Todos los titulares del poder a todos los niveles se abstendrán de realizar actos de intimidación o acoso contra los candidatos derrotados o sus partidarios.

Tratado Revisado de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental

Artículo 4 – Principios fundamentales

Las altas partes contratantes, en la búsqueda de los objetivos establecidos en el artículo 3 del presente Tratado, afirman y declaran solemnemente su adhesión a los siguientes principios:

...

- j) promoción y consolidación de un sistema de gobierno democrático en cada Estado miembro, tal como se prevé en la Declaración de Principios Políticos adoptada en Abuja el 6 de julio de 1991; y

...

Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos

Artículo 13

1. Todo ciudadano tendrá derecho a participar libremente en el gobierno de su país, ya sea de modo directo o a través de representantes libremente escogidos de conformidad con las disposiciones de la ley.
2. Todo ciudadano tendrá derecho a acceder al servicio público de su país.
3. Todo individuo tendrá derecho a acceder a la propiedad y a los servicios públicos en la estricta igualdad de todas las personas ante la ley.

Carta Árabe de Derechos Humanos

Artículo 24

Todo ciudadano tiene derecho a:

1. Ejercer libremente una actividad política.
2. Participar en los asuntos públicos, directamente o a través de representantes libremente elegidos.
3. Presentarse a las elecciones o elegir a sus representantes en elecciones libres e imparciales, en condiciones de igualdad entre todos los ciudadanos que garanticen la libre expresión de su voluntad.
4. Tener la posibilidad de acceder, en igualdad de condiciones con los demás, a los cargos públicos de su país de acuerdo con el principio de igualdad de oportunidades.

...

Declaración de Derechos Humanos de la ASEAN

Artículo 25

1. Toda persona que sea ciudadana de su país tiene derecho a participar en el gobierno de su país, ya sea directamente o a través de representantes elegidos democráticamente, de acuerdo con la legislación nacional.
2. Todo ciudadano tiene derecho a votar en elecciones periódicas y auténticas, que deben celebrarse por sufragio universal e igual y por voto secreto, garantizando la libre expresión de la voluntad de los electores, de conformidad con la legislación nacional.

B. No discriminación e igualdad de acceso a la participación

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

Artículo 21 – No discriminación

1. Se prohíbe toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual.
2. Se prohíbe toda discriminación por razón de nacionalidad en el ámbito de aplicación del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y del Tratado de la Unión Europea y sin perjuicio de las disposiciones particulares de dichos Tratados.

Protocolo núm. 12 al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales

Artículo 1 – Prohibición general de la discriminación

1. El goce de los derechos reconocidos por la ley ha de ser asegurado sin discriminación alguna, especialmente por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas o de otro carácter, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación.
2. Nadie podrá ser objeto de discriminación por parte de cualquier autoridad pública, basada en particular en los motivos mencionados en el apartado 1.

Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales (del Consejo de Europa)

Artículo 15

Las Partes establecerán las condiciones necesarias para la participación efectiva de las personas pertenecientes a minorías nacionales en la vida cultural, social y económica, así como en los asuntos públicos, en particular los que les afecten.

Convenio Europeo Sobre la Participación de Extranjeros en la Vida Pública Local (del Consejo de Europa)

Capítulo C – Derecho de voto en las elecciones municipales

Artículo 6

1. Cada Parte se compromete, sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 9, a conceder a todo residente extranjero el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales, siempre que cumpla los mismos requisitos legales que se aplican a los nacionales y que, además, haya residido legal y habitualmente en el Estado en cuestión durante los 5 años anteriores a las elecciones.
2. No obstante, un Estado contratante puede declarar, al depositar su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, que tiene la intención de limitar la aplicación del párrafo 1 únicamente al derecho de voto.

Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Convenio Europeo de Derechos Humanos)

Artículo 14 – Prohibición de discriminación

El goce de los derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio ha de ser asegurado sin distinción alguna, especialmente por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación.

Carta Democrática Interamericana

Artículo 9

La eliminación de toda forma de discriminación, especialmente la discriminación de género, étnica y racial, y de las diversas formas de intolerancia, así como la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas y los migrantes y el respeto a la diversidad étnica, cultural y religiosa en las Américas, contribuyen al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana.

Artículo 28

Los Estados promoverán la plena e igualitaria participación de la mujer en las estructuras políticas de sus respectivos países como elemento fundamental para la promoción y ejercicio de la cultura democrática.

Convención Americana sobre Derechos Humanos

Artículo 1 – Obligación de respetar los derechos

1. Los Estados partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.
2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano.

Artículo 24 – Igualdad ante la ley

Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer

Artículo 1

Las altas partes contratantes convienen en que el derecho al voto y a ser elegido para un cargo nacional no deberá negarse o restringirse por razones de sexo.

Protocolo de la SADC sobre el Género y el Desarrollo

Artículo 13 – Participación

1. Los Estados partes adoptarán medidas legislativas específicas y otras estrategias para que las mujeres tengan las mismas oportunidades que los hombres de participar en todos los procesos electorales, incluida la administración de las elecciones y la votación.

...

Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos relativo a los Derechos de la Mujer en África

Artículo 9 – Derecho a la participación en el proceso político y de toma de decisiones

1. Los Estados partes adoptarán medidas positivas específicas para promover la gobernanza participativa y la participación equitativa de las mujeres en la

vida política de sus países mediante la acción afirmativa, la promulgación de legislación nacional habilitante y otras medidas para garantizar que:

- a) Las mujeres participen sin ninguna discriminación en todas las elecciones;
 - b) Las mujeres estén representadas en igualdad de condiciones con los hombres en todos los procesos electorales;
 - c) Las mujeres sean socias en igualdad de condiciones con los hombres en todos los niveles de desarrollo y aplicación de las políticas y programas de desarrollo del Estado.
2. Los Estados partes garantizarán una representación y participación más amplia y efectiva posible de las mujeres en todos los niveles de la toma de decisiones.

Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos

Artículo 2

Todo individuo tendrá derecho al disfrute de los derechos y libertades reconocidos y garantizados en la presente Carta sin distinción de ningún tipo como raza, grupo étnico, color, sexo, lengua, religión, opinión política o de otra índole, origen social y nacional, fortuna, nacimiento u otra condición.

Artículo 3

1. Todos los individuos serán iguales ante la ley.
2. Todos los individuos tendrán derecho a igual protección de la ley.

Carta Árabe de Derechos Humanos

Artículo 3

...

3. Los hombres y las mujeres son iguales en lo que respecta a la dignidad humana, los derechos y las obligaciones en el marco de la discriminación positiva establecida en favor de las mujeres por la *sharia* islámica, otras leyes divinas y por las leyes e instrumentos jurídicos aplicables. En consecuencia, cada Estado parte se compromete a tomar todas las medidas necesarias para garantizar la igualdad de oportunidades y la igualdad efectiva entre hombres y mujeres en el disfrute de todos los derechos establecidos en la presente Carta.

C. Derecho a la libre determinación

Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos

Artículo 19

Todos los pueblos serán iguales; todos disfrutarán del mismo respeto y tendrán los mismos derechos. Nada justificará la dominación de un pueblo por otro.

Artículo 20

1. Todos los pueblos tendrán derecho a la existencia. Tendrán el incuestionable e inalienable derecho a la autodeterminación. Decidirán libremente su condición política y procurarán su desarrollo económico y social según la política que ellos mismos hayan escogido libremente.
2. Los pueblos colonizados u oprimidos tendrán derecho a liberarse de las ataduras de la dominación recurriendo a cualquier medio reconocido por la comunidad internacional.
3. Todos los pueblos tendrán derecho a la ayuda de los Estados firmantes de la presente Carta en su lucha por la liberación de la dominación extranjera, ya sea política, económica o cultural.

Carta Árabe de Derechos Humanos

Artículo 2

1. Todos los pueblos tienen derecho a la autodeterminación y al control de sus riquezas y recursos naturales, así como a elegir libremente su sistema político y a tratar libremente de alcanzar su desarrollo económico, social y cultural.

ANEXO III

EL SISTEMA DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS

1. El sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas está compuesto por mecanismos con mandatos de supervisión derivados de la Carta de las Naciones Unidas (los llamados órganos basados en la Carta) y de órganos creados en virtud de los tratados internacionales de derechos humanos e integrados por expertos independientes (los llamados órganos creados en virtud de tratados u órganos de tratados).

A. Órganos basados en la Carta de las Naciones Unidas

2. Los órganos basados en la Carta son el Consejo de Derechos Humanos, su examen periódico universal y sus procedimientos especiales.

1. Consejo de Derechos Humanos

3. El Consejo de Derechos Humanos es un órgano intergubernamental del sistema de las Naciones Unidas integrado por 47 Estados elegidos por la Asamblea General mediante votación por mayoría simple. El Consejo es el órgano principal del sistema de las Naciones Unidas encargado de fortalecer la promoción y protección de los derechos humanos y de abordar las violaciones de los derechos humanos en todo el mundo y tomar medidas al respecto. El Consejo fue creado por la Asamblea General el 15 de marzo de 2006 en virtud de su resolución 60/251. El Consejo se reúne anualmente en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra durante diez semanas y tiene capacidad para debatir cuantas cuestiones y situaciones temáticas de derechos humanos requieran su atención a lo largo del año.
4. El Consejo puede adoptar decisiones, formular declaraciones y aprobar resoluciones con o sin votación registrada. Para aprobar un proyecto de texto mediante votación, dicho proyecto debe contar con el apoyo de la mayoría de los miembros del Consejo, que son los únicos que pueden votar. Las decisiones del Consejo no son jurídicamente vinculantes. Hasta la fecha, el Consejo ha adoptado más de 1.750 textos en los que se abordan una amplia gama de cuestiones de derechos humanos, tanto temáticas como específicas.

2. Examen periódico universal

5. El examen periódico universal del Consejo de Derechos Humanos es un proceso singular que implica el examen, cada cuatro años y medio, de la trayectoria de

los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas en la esfera de los derechos humanos.

6. Cada año se examinan unos 42 Estados, cada uno de los cuales recibe, como promedio, unas 180 recomendaciones. Los Estados examinados indican después qué recomendaciones aceptan e informan sobre las medidas y los pasos que han dado para aplicarlas. El examen periódico universal es uno de los muchos puntos de partida para la colaboración de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos y las recomendaciones que han recibido explícitamente el apoyo de un Gobierno son el más consensuado de todos ellos. Como el examen periódico universal es un proceso de examen entre iguales, las recomendaciones son formuladas por otros Estados y complementan o reiteran otras recomendaciones emitidas por órganos de expertos en derechos humanos de las Naciones Unidas, como los órganos de tratados, los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos y el ACNUDH¹.

3. Procedimientos especiales

7. Los titulares de mandatos de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos son los relatores especiales, expertos independientes y grupos de trabajo nombrados por el Consejo y que actúan a título personal. Los procedimientos especiales realizan visitas a los países; actúan en relación con casos individuales o con preocupaciones de carácter más amplio y estructural, enviando comunicaciones a los Estados y otros actores en las que llaman su atención sobre presuntas violaciones o abusos; realizan estudios temáticos y convocan consultas de expertos; contribuyen al desarrollo de las normas internacionales de derechos humanos; realizan actividades de divulgación; fomentan la sensibilización pública; y proporcionan asesoramiento para la cooperación técnica.
8. Los titulares de los mandatos son independientes de cualquier Gobierno u organización y desempeñan sus funciones a título individual. Informan sobre sus conclusiones y recomendaciones al Consejo y a la Asamblea General. A veces, son el único mecanismo que alerta a la comunidad internacional sobre determinados problemas de derechos humanos. Los procedimientos especiales basan sus conclusiones y recomendaciones en la evaluación objetiva de las situaciones. Los procedimientos especiales no tienen capacidad ni autoridad para hacer cumplir sus opiniones o recomendaciones.

¹ Véase www.ohchr.org/Documents/HRBodies/UPR/UPR_Practical_Guidance.pdf.

9. En septiembre de 2020, había 80 titulares de mandatos de procedimientos especiales activos para 55 mandatos: 44 mandatos temáticos y 11 mandatos por países.

B. Órganos de tratados

10. Hay diez órganos de tratados de derechos humanos que supervisan la aplicación de los principales tratados internacionales en la materia, a saber:
 - a) El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial;
 - b) El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales;
 - c) El Comité de Derechos Humanos;
 - d) El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer;
 - e) El Comité contra la Tortura;
 - f) El Comité de los Derechos del Niño;
 - g) El Comité sobre los Trabajadores Migratorios;
 - h) El Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes;
 - i) El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad;
 - j) El Comité contra la Desaparición Forzada;
11. Los órganos de tratados desempeñan una serie de funciones de acuerdo con las disposiciones de los tratados que los crearon. Entre esas funciones figuran el examen de los informes periódicos de los Estados partes, el examen de las quejas individuales y la adopción de observaciones o recomendaciones generales en las que interpretan las disposiciones de los respectivos tratados².

1. Examen de los informes de los Estados partes

12. Cuando un Estado ratifica un tratado, asume la obligación legal de dar efecto a los derechos que en él se reconocen. Además de la obligación de aplicar las disposiciones sustantivas del tratado, cada Estado parte asume también la obligación de presentar al órgano correspondiente informes periódicos sobre cómo se está dando efecto a los derechos reconocidos en el tratado.

² Puede obtenerse más información sobre los órganos de tratados en: ACNUDH, *El sistema de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas*, Folleto informativo núm. 30/Rev.1 (Nueva York y Ginebra, 2012).

13. El órgano de tratado en cuestión examina los informes de los Estados partes y puede también recibir información sobre la situación de los derechos humanos en un país de otras fuentes, como instituciones nacionales de derechos humanos; organizaciones de la sociedad civil, tanto nacionales como internacionales; entidades de las Naciones Unidas; otras organizaciones intergubernamentales; y grupos profesionales e instituciones académicas. A la luz de toda la información disponible, el órgano del tratado examina el informe en presencia de una delegación del Estado parte. Posteriormente, publica sus preocupaciones y recomendaciones, a las que se denomina “observaciones finales”.

2. Examen de las denuncias individuales

14. Seis de los órganos de tratados (el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité de Derechos Humanos, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el Comité contra la Tortura, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el Comité contra la Desaparición Forzada) pueden, en ciertas condiciones, recibir denuncias de individuos que aleguen que sus derechos reconocidos en el tratado han sido violados por un Estado parte. Una vez que un comité declara que una denuncia es admisible, procede a examinarla en cuanto al fondo, exponiendo las razones por las que concluye que se ha producido, o no, una violación de las disposiciones aplicables del tratado.

15. Las decisiones de los comités constituyen una interpretación autorizada de los respectivos tratados. Contienen recomendaciones dirigidas al Estado parte en cuestión, pero no son jurídicamente vinculantes. Todos los comités han desarrollado procedimientos para comprobar si los Estados partes han aplicado sus recomendaciones (los llamados procedimientos de seguimiento), ya que consideran que, al aceptar los procedimientos de denuncia, los Estados partes también han aceptado respetar las conclusiones de los comités. El acervo de decisiones resultante puede orientar a los Estados, a la sociedad civil y a los individuos en la interpretación del significado contemporáneo de esos tratados³.

3. Observaciones y recomendaciones generales

16. Cada uno de los órganos de tratados publica su interpretación de las disposiciones de su respectivo tratado en forma de observaciones o

³ Puede obtenerse más información sobre los procedimientos de denuncia de los órganos de tratados en: ACNUDH, *Procedimientos para presentar denuncias individuales en virtud de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas*, Folleto informativo núm. 7/Rev.2. (Nueva York y Ginebra, 2013).

recomendaciones generales. Las observaciones y recomendaciones generales proporcionan información adicional, de una naturaleza más elaborada, sobre cómo deben aplicarse los tratados. Abarcan una amplia variedad de temas, desde la interpretación exhaustiva de las disposiciones sustantivas, como el derecho a la libertad de expresión o el derecho a participar en los asuntos públicos, hasta las orientaciones generales sobre la información que debe presentarse en los informes de los Estados partes en relación con artículos concretos de los tratados.

17. En las observaciones y recomendaciones generales también se han abordado cuestiones más amplias y transversales, como el papel de las instituciones nacionales de derechos humanos, los derechos de las personas con discapacidad, la violencia contra las mujeres y los derechos de las minorías. Todas ellas pueden consultarse en el sitio web del ACNUDH (www.ohchr.org/es).



Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH)

Palais des Nations

CH-1211 Ginebra 10, Suiza

Teléfono: +41 (0) 22 917 92 20

Correo electrónico: ohchr-infodesk@un.org

Sitio web: www.ohchr.org/SP