



PERÚ

Ministerio  
de Relaciones Exteriores

“AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO”

## **Comentarios del Gobierno peruano para la elaboración de directrices sobre la puesta en práctica efectiva del “Derecho a la Participación en Condiciones de igualdad en la vida pública y política”<sup>1</sup>**

El presente documento reseña la información que el Gobierno peruano considera de utilidad para la elaboración del proyecto de directrices, en particular respecto de los grupos en situación de vulnerabilidad, como son las mujeres, pueblos indígenas, personas con discapacidad y población LGTBI.

### **I. SOBRE LA RESOLUCIÓN 33/22 DEL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS**

La Resolución 33/22 del Consejo de Derechos Humanos, A/HCR/33/L.28 del 26 de setiembre de 2016, señala la necesidad de promover y adoptar todas las medidas proactivas para eliminar todas las barreras existentes en la legislación y en la práctica que impiden o dificultan a los ciudadanos, en particular a las mujeres, a las personas pertenecientes a grupos marginados o a minorías, a las personas con discapacidad y a las personas en situación de vulnerabilidad, la participación plena y efectiva en la vida pública y política, resaltando la importancia de su participación en la concepción, evaluación y revisión de las políticas y la legislación, de conformidad con el Artículo 25° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en particular el inciso c) del mencionado artículo.

En ese sentido, resulta pertinente realizar una revisión de los principios básicos en los que se sustenta y fundamenta la práctica efectiva del derecho a participar en la vida pública.

#### **a. Participación en la Vida Pública y Política**

La Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 21° establece el derecho de las personas a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos, asegurando su derecho de acceso de las funciones públicas en condiciones de igualdad. Asimismo, el artículo 25° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, dispone que todos los ciudadanos gozan del derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, así como acceder en condiciones de igualdad y sin restricciones indebidas a las funciones públicas de su país.

Por su lado, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en sus artículos XX, XXIV, XXXII, XXXIV, señala como derecho y deber de toda persona tomar parte en el gobierno de su país, ya sea de manera directa o a través de sus representantes.

Así también, el artículo 23° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), señala el derecho de todos los ciudadanos de participar en la dirección de los asuntos públicos, de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas en condiciones de igualdad.

---

<sup>1</sup> El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, envió un documento a los Estados Miembros en las Américas, a fin de que se elabore un proyecto de directrices conciso y orientado a la adopción de medidas para la puesta en práctica efectiva del derecho a participar en la vida pública y este pueda ser presentado en el Consejo de Derechos Humanos, en su 39° periodo de sesiones, y adoptar una decisión sobre la manera de proceder, en virtud de la Resolución N° 33/22 del Consejo de Derechos Humanos titulada "Participación en condiciones de igualdad en la vida pública y política".



PERÚ

Ministerio  
de Relaciones Exteriores

## “AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO”

Como puede apreciarse de la normativa arriba enunciada, el principio que resalta en cada uno de estos instrumentos legales, es la igualdad en la participación pública, sin perjuicio de que los derechos políticos abarcan no únicamente el derecho a la participación en elecciones, de forma directa o accediendo a funciones públicas, sino además a la tutela de la libertad de expresión, asociación y de reunión, conocidas en el Derecho internacional de los Derechos Humanos como libertades públicas.

De ahí que es la igualdad un principio-derecho medular que se debe tener en cuenta al momento de la elaboración de las directrices sobre la puesta en práctica efectiva del derecho a participar en la vida pública.

### **1. Igualdad y no discriminación**

Para garantizar un pleno acceso a la participación política, debe efectivizarse el principio-derecho a la igualdad, de manera que no se adopten medidas que lo afecten, más aún si se toma en consideración que este principio derecho se desprende directamente de la dignidad humana.

En esta línea, a nivel doctrinario, se ha manifestado que para lograr la efectiva consecución de la igualdad, este principio-derecho debe ser entendido y estudiado atendiendo a dos problemas estructurales: desigualdad y exclusión. De esta manera, la igualdad alude al imperativo moral de una igual libertad como precondition de la autonomía de las personas.

Dentro del marco normativo internacional, el artículo 24° de la CADH consagra la obligación del Estado de respetar y garantizar el principio de igualdad y no discriminación en toda la legislación interna que apruebe. De ahí que el derecho a la igualdad tiene dos facetas: igualdad *en la ley* e igualdad *en la aplicación* de la ley. La primera de ellas constituye un límite al legislador, en tanto su actividad deberá estar encaminada a respetar la igualdad, encontrándose vedado establecer diferenciaciones basadas en criterios irrazonables y desproporcionados; mientras que la segunda se configura como límite al actuar de Órganos públicos, tales como los jurisdiccionales y administrativos, exigiendo que estos, al momento de aplicar la ley, no realicen tratos diferentes entre casos que son sustancialmente iguales. En consecuencia, el principio-derecho a la igualdad implica una igualdad de trato en igualdad de circunstancias.

### **2. Libre desarrollo de la personalidad**

De acuerdo al Tribunal Constitucional, derecho al libre desarrollo garantiza una libertad general de actuación del ser humano en relación con cada esfera de desarrollo de la personalidad. Es decir, de parcelas de libertad natural en determinados ámbitos de la vida, cuyo ejercicio y reconocimiento se vinculan con el concepto constitucional de persona como ser espiritual, dotada de autonomía y dignidad, y en su condición de miembro de una comunidad de seres libres.

Tales espacios de libertad para la estructuración de la vida personal y social constituyen ámbitos de libertad sustraídos a cualquier intervención estatal que no sean razonables ni proporcionales para la salvaguarda y efectividad del sistema de valores que la misma Constitución consagra".

Por lo tanto, el libre desarrollo de la personalidad comprende, entre otras expresiones, el acceso efectivo en la participación pública y política, sin que medien obstáculos injustificados o coacciones.



PERÚ

Ministerio  
de Relaciones Exteriores

## “AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO”

### **3. Derechos políticos: Acceso a participación**

Pueden considerarse derechos políticos en sentido amplio todos aquellos destinados a tutelar la participación o el protagonismo del individuo en la sociedad. La importancia que los derechos políticos tienen dentro de los instrumentos internacionales reside en que sirven para el fortalecimiento de la democracia y la salvaguarda de los derechos humanos, pues al efectivizar su ejercicio, permiten al ciudadano formar parte del gobierno y participar de manera activa en la toma de decisiones que afectaran de manera directa en las personas. De ahí que la participación de todas las personas en condiciones de igualdad elimina el sistema de exclusión estructural, permitiendo alcanzar los objetivos la reducción de desigualdades (Objetivo de Desarrollo Sostenible N° 10).

Para lo cual es menester que al momento de elaborar las directrices se tengan en cuenta no únicamente las recomendaciones de los distintos Comités de Derechos Humanos, la normativa internacional y nacional, sino también los distintos grupos que se encuentran en situación de exclusión, así como sus respectivas particularidades.

#### **b. Grupos en Situación de Especial Protección Involucrados**

Se ha considerado —a efectos de este informe— cinco grupos en situación de especial protección: mujeres, personas LGTBI, personas con discapacidad, afrodescendientes y pueblos indígenas, cuyo derecho de participación en la vida pública y política, debe ser abordado, con el énfasis pertinente, bajo los enfoques de derechos humanos, género, interculturalidad e interseccionalidad.

##### **1. Mujeres**

ONU Mujeres ha señalado que la paridad como medida permanente, incluye la igualdad sustantiva de las mujeres en la noción misma de democracia, así pues, la poca representación pública de las mujeres, así como su baja participación en puestos directivos o en cargos electos dentro de la administración pública, merma su capacidad de liderazgo y agente de cambio, así como su derecho a participar par igual en la gobernanza democrática<sup>9</sup>.

A este respecto, la resolución aprobada por la Asamblea General en 2011 sobre la participación política de las mujeres (A/RES/66/130), reafirma *"que la participación activa de la mujer, en pie de igualdad con el hombre, en todos los niveles de la adopción de decisiones, es indispensable para el logro de la igualdad, el desarrollo sostenible, la paz y la democracia"*.

El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) ha señalado que para el 2020, la población estimada y proyectada de mujeres en relación con hombres, será de 16393 vs. 16431 (miles de personas), representando casi un 50% de la población peruana. Sin embargo, la participación de la mujer en el Congreso de la República representa el 21.5%. De ahí que es necesario adoptar acciones positivas destinadas a una adecuada participación en paridad y alternancia que asegure una efectiva participación femenina dentro de la sociedad y del gobierno.

##### **2. Personas LGTBI**

De otro lado, la participación política de las personas LGTBI, es uno de los retos más



PERÚ

Ministerio  
de Relaciones Exteriores

## “AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO”

significativos que se tienen actualmente en el País, ya que el permitir y promover su acceso a la participación política y pública, como ejercicio democrático, coadyuvara a que no solo se escuchen sus demandas sociales, sino que se garanticen el ejercicio pleno de sus derechos, en los diferentes escenarios públicos, aportando a la construcción de la igualdad, generando una visibilidad e inclusión del grupo frente a procesos participativos, así como el reconocimiento del movimiento LGTBI en los demás procesos de construcción social, canalizando su liderazgo, previendo sus necesidades y priorizando agendas políticas olvidadas que permitan lograr transformaciones reales.

En este sentido, la Alta Comisionada de Derechos Humanos de Naciones Unidas Navanethem Pillay manifestó en relación con las prácticas de inclusión que deben garantizar las instituciones del Estado, que "la aplicación de los mismos derechos a las personas LGTBI que los que disfrutaban los demás, no es ni un cambio radical ni complicado".

Un enfoque de género en las políticas públicas, permitirá generar equidad, frenando las desigualdades históricas, sociales y culturales que actualmente enfrenta este grupo, mientras que el enfoque de interseccionalidad pondrá especial atención a las particularidades de las personas y los grupos poblacionales disecionados en las diferentes fuentes de discriminación (la multidimensionalidad en la vulneración de derechos cuando convergen, por ejemplo, la discapacidad, el origen étnico y la orientación sexual en una misma persona), siendo necesario para ello una mirada transversal a los derechos para garantizar una adecuada inclusión social.

### **3. *Personas con discapacidad***

Las personas con discapacidad son ciudadanos activos, de ahí que el Estado y la sociedad deben procurar generar una mayor accesibilidad de la información y los procesos, así como un mayor apoyo y una adaptación razonable, que permita a las personas con discapacidad disfrutar de sus derechos humanos en igualdad. Para ello, es necesario tomar en cuenta los distintos obstáculos jurídicos y sociales que persisten frente al derecho de participación política, pues son precisamente este tipo de barreras las que generan exclusión en las personas con discapacidad.

Asimismo, es pertinente tomar en cuenta que las barreras de participación política no afectan a todas las personas con discapacidad por igual, de ahí que es necesario realizar un reconocimiento de las barreras a las que se encuentra sometido este grupo, a fin de presentar posibles soluciones.

En consecuencia, al momento de formular las políticas públicas deberán tomarse en cuenta las particularidades de este grupo, la necesidad de consensuar con las instituciones encargadas de efectivizar el derecho a la participación política, y sensibilizar y concientizar a las personas sobre las barreras sociales que afectan directamente una verdadera participación democrática.

### **4. *Pueblos indígenas y personas afrodescendientes***

La ausencia del enfoque étnico resulta bastante contraproducente al momento de elaborar los mecanismos de protección en participación política y pública. A pesar de que en los últimos años, se ha desarrollado un ligero avance en la visibilización de estos grupos, la medida en que se han constituido en actores sociales y políticos a partir de diferencia o en base a sus identidades sociales, sigue generando una reacción en la sociedad que no permite avanzar en los procesos de participación pública.



PERÚ

Ministerio  
de Relaciones Exteriores

## “AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO”

Las políticas de acción afirmativa se presentan como una alternativa al momento de evaluar as formas de promoción de la participación política de estos grupos. Empero, no es una solución complete frente a la dimensión de las inequidades.

Por ello, la tarea frente a estos grupos sigue basándose en los temas de identidad, propiedad de las tierras comunitarias, participación de los recursos naturales, conservación y manejo de la biodiversidad, conservación y desarrollo de las formas tradicionales de organización social, patrimonio cultural e histórico, educación cultural, entre otros; de ahí que es necesario no solo conocer las c-características propias de cada grupo, sino edemas contar con su participación al momento de elaborar y formular las políticas públicas que permitan su involucramiento activo en la realización de estos procesos.

## II. CONCLUSIONES

El Gobierno peruano considera que para contar con una adecuada formulación de directrices en el derecho a la participación en la vida pública y política, será necesario observar los enfoques de derechos humanos, genera, interculturalidad e interseccionalidad.

Asimismo, los lineamientos deberán encontrarse orientados en el respeto de los derechos a la igualdad y no discriminación, el libre desarrollo de la personalidad y deberán tener coma fin último el aseguramiento de la democracia participativa.

Se han considerado cinco grupos en situación de especial protección: mujeres, personas LGTBI, personas con discapacidad, pueblos indígenas y afrodescendientes. Cada uno de estos grupos presenta especiales particularidades, por lo que se recomienda hacerlos participes en la formulación de las políticas públicas, así coma las barreras sociales y jurídicas a las que se encuentran diariamente en la sociedad.

Finalmente, acciones afirmativas deben ser consideradas en cada uno de los grupos mencionados, a fin de garantizar un adecuado aseguramiento participativo en la vida pública y política.