



Estrasburgo, 25 de Octubre 2010

CDL-AD(2010)024
Or. Engl.

Estudio No. 595/2010

COMISIÓN EUROPEA PARA LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL DERECHO
(COMISIÓN DE VENECIA)

**LINEAMIENTOS SOBRE LA REGULACIÓN DE LOS PARTIDOS
POLITICOS**

POR LA OSCE/ODIHR Y LA COMISIÓN DE VENECIA

**Adoptado por la Comisión de Venecia
en su 84ª Sesión Plenaria
(Venecia, 15-16 de Octubre de 2010)**

Índice

I.	Prólogo	5
II.	Introducción	5
III.	Definición de “partido político”	8
IV.	La importancia de los partidos políticos	8
V.	Derechos fundamentales reconocidos a los partidos políticos	8
VI.	Sección A. Lineamientos correspondientes a los partidos políticos	8
1.	Principios	8
a	Principio 1. Derecho de los individuos a asociarse	9
b)	Principio 2. El deber del estado de proteger el derecho individual de libre asociación	9
c)	Principio 3. Legalidad	9
d)	Principio 4. Proporcionalidad	10
e)	Principio 5. No discriminación	10
f)	Principio 6. Trato igualitario	10
g)	Principio 7. Pluralismo político	10
h)	Principio 8. Buena administración de la legislación correspondiente a los partidos políticos	11
i)	Principio 9. Derecho a un recurso efectivo por la violación de derechos	11
j)	Principio 10. Rendición de cuentas	11
VII.	Sección B. Notas interpretativas	11
1.	Introducción	11
VIII.	Libertad de asociación a los partidos políticos	12
1.	Regulación de los partidos políticos	12
a)	Definición de partido político	12
b)	Marco legal	12
2.	Derechos relevantes y estatus legal	14
3.	La importancia de los partidos políticos como asociaciones únicas	15
4.	Principios generales	15
a)	Presunción a favor de la constitución de los partidos políticos y la no disolución	15
b)	Deber del Estado de proteger la libre asociación a los partidos políticos	16
c)	Compromiso a la no violencia	16
d)	Legalidad	17
e)	Proporcionalidad	17
f)	No discriminación	18
g)	Funciones internas de los partidos	20
5.	Regulación de los partidos políticos	20
a)	Medios legítimos para regular a los partidos políticos	20
b)	Registro de los partidos políticos	20
c)	Cuotas de registro	22
d)	Apoyo mínimo	23
e)	Ubicación geográfica	24
f)	Regulación de los partidos interestatales	24
g)	Medidas reguladoras para garantizar la no discriminación	24

CDL-AD(2010)024

h)	Requisitos para la retención del registro de los partidos políticos	25
6.	Prohibición o disolución de los partidos políticos	26
a)	Legalidad	26
b)	Proporcionalidad	26
c)	Restricciones a la prohibición o disolución	26
IX.	Funcionamiento interno de los partidos políticos	27
1.	Democracia interna del partido	27
a)	Igualdad de género	28
b)	El papel de las minorías	29
X.	Estructura y actividades del partido	30
1.	Reglas internas del partido	30
2.	Elección de la dirigencia y candidatos del partido	30
3.	Regulación del derecho a afiliarse a partidos políticos	31
a)	Naturaleza voluntaria de la asociación	31
b)	Restricciones razonable del Estado a la libre asociación de los funcionario públicos	31
c)	Restricciones excesivas del Estado a la libre asociación	32
d)	Ciudadanos extranjeros	32
XI.	Los partidos en las elecciones	32
1.	El papel de los partidos y los candidatos	32
a)	Sistemas electorales	32
b)	Pluralismo político	35
c)	Candidatos del partido	33
d)	Candidatos que no pertenecen al partido (independientes)	33
e)	Igualdad de género en la selección de candidatos	34
f)	Candidatos minoritarios	35
g)	Regulaciones a las candidaturas	36
2.	Acceso a las elecciones	
a)	Acceso a las votaciones para los partidos políticos (participación en la contienda)	38
b)	Acceso a los medios por los partidos políticos	38
c)	Libertad de reunión a los partidos políticos	38
3.	Los partidos en la administración de las elecciones	39
a)	Organismos partidistas para la gestión de las elecciones	39
b)	Los partidos como observadores	39
XII.	Financiamiento de los partidos políticos	40
1.	Finanzas políticas y de campaña	40
a)	Definición y lineamientos sobre el financiamiento político y de campañas	40
2.	Financiamiento privado	41
a)	Cuotas de los miembros	41
b)	Contribuciones e ingreso intrapartidistas	41
c)	Recursos personales del candidato	42
d)	Contribuciones privadas	42
e)	Límites a las contribuciones	42
3.	Financiamiento público	43
a)	Importancia del financiamiento público	43
b)	Apoyo financiero	44
c)	Otras formas de financiamiento público	44
d)	Asignación de fondos	45
e)	Requisitos para recibir fondos públicos	46

CDL-AD(2010)024

4.	Regulación de las finanzas de los partidos y campañas	47
a)	Límites de gastos	47
b)	Requisitos de información de las finanzas de los partidos	48
c)	Requisitos de información política financiera	48
d)	Abuso de los recursos públicos	49
5.	Autoridad reguladora	50
a)	Sanciones por violaciones financieras	50
XIII.	Monitoreo de los partidos políticos	51
1.	Establecimiento de los órganos reguladores	51
a)	Imparcialidad y neutralidad en la regulación	51
b)	Alcance y mandato de los órganos reguladores	51
c)	Sanciones contra los partidos políticos por incumplimiento de la ley	52
2.	Derecho a una solución efectiva y una audiencia justa por un Tribunal Imparcial	53
a)	Derecho a una solución efectiva	53
b)	Derecho a una audiencia pública y justa ante un Tribunal imparcial	53
XIV.	ANEXOS	53
	Anexo A. Instrumentos internacionales y regionales seleccionados	
	Anexo B. Casos selectos	66
	Anexo C. Selección de documentos de referencia	67
	Anexo D. Códigos modelos	68
XV.	Notas finales	70

I. PRÓLOGO

1. Los partidos políticos son medios fundamentales para el desarrollo de la democracia representativa, y por medio de los cuales los ciudadanos participan en su gobierno. Si bien el papel e importancia de los partidos se estableció desde hace mucho tiempo, la regulación legal específica tiene un desarrollo relativamente actual. Aunque muchos estados usan un sistema de partidos en su gobierno, ahora refirieren al papel de los partidos políticos en las constituciones u otras leyes, los primeros ejemplos de legislación con el objetivo de regular directamente a los partidos políticos, surgieron hasta la década de los 40's. Incluso hoy, con el desarrollo de la regulación jurídica de los partidos políticos, el grado de regulación varía en los Estados significativamente debido a las diferencias en la tradición jurídica y en el orden constitucional. Como resultado, los partidos políticos están sujetos a un nivel de regulación variable. El desarrollo histórico de cada país y el contexto cultural único de cada país evita, naturalmente, el desarrollo de un universal y único conjunto de regulaciones para los partidos políticos. Sin embargo, los principios básicos de la sociedad democrática, así como el reconocimiento de los derechos humanos, permiten el desarrollo de algunos principios comunes, aplicables a cualquier sistema jurídico, sobre la regulación a los partidos políticos. Son estos principios los que se tratarán en los siguientes lineamientos.

II. INTRODUCCIÓN

2. Estos *Lineamientos sobre los Partidos Políticos* junto con las Notas Interpretativas fueron preparados por el Panel de Expertos en Partido Políticos de la Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (ODIHR, por sus siglas en inglés) de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE, por sus siglas en inglés) en conjunto con la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho del Consejo de Europa (Comisión de Venecia). El documento toma en cuenta los comentarios recibidos de los miembros de la Comisión, quienes fueron consultados para la redacción de estos lineamientos¹.

3. Los siguientes lineamientos sobre la Legislación para los Partidos Políticos, tienen como objetivo ofrecer una visión general acerca de las cuestiones relativas al desarrollo y adopción de legislación referente a los partidos políticos en las democracias. Las Notas Interpretativas constituyen una parte integral de los Lineamientos, y deben ser leídas en conjunto para garantizar su plena comprensión y el desarrollo de los temas relevantes.

4. La regulación jurídica de los partidos políticos es un asunto complejo, que requiere la consideración de una amplia gama de aspectos. Los partidos políticos deben ser protegidos como una expresión integral del derecho de los individuos a formar asociaciones libremente. Sin embargo, dado al papel único y vital de los partidos políticos en el proceso electoral y la gobernabilidad democrática, es comúnmente aceptado que los estados regulen su funcionamiento, en la medida en que sea necesario, para garantizar una administración efectiva, representativa y una gobernabilidad democrática justa. El enfoque de dicha regulación varía mucho a lo largo de la región de la OSCE y en países – miembros de la Comisión de Venecia: desde estados que carecen de alguna legislación particular sobre partidos políticos (regulando tales órganos solo con leyes generales que

¹ Un miembro de la Comisión de Venecia (Sr. Evgeny Tancehv de Bulgaria) y un experto de la Comisión de Venecia (Sr. Carlos Closa de España) participaron en las mesas redondas en 2009 – 2010 en Atenas, Bruselas y Munich donde los Lineamientos fueron Discutidos.

CDL-AD(2010)024

rigen a las asociaciones), hasta la incorporación de disposiciones relativas a la función de los partidos en una variedad de leyes distintas (incluyendo leyes específicas sobre partidos políticos, constituciones, leyes electorales generales, y leyes relativas a temas como los medios de comunicación y el financiamiento a las campañas). Reconociendo estas diferencias, así como la gran diversidad de las tradiciones jurídicas (particularmente en relación al desarrollo democrático, el orden constitucional, y el estado de derecho), estos *Lineamientos* no tienen la intención de ofrecer soluciones genéricas ni auxiliar en el desarrollo de un modelo de ley único para ser usado por todos los estados de la OSCE. En cambio, los *Lineamientos* y las notas adjuntas tienen la intención de clarificar los temas relacionados con la legislación para los partidos políticos y ofrecer ejemplos potenciales de buenas prácticas a los estados.

5. Los *Lineamientos* y notas interpretativas se basan en tratados universales y regionales relativos a la protección de los derechos humanos, la evolución de las prácticas estatales (como se refleja, entre otros, en sentencias de las cortes internas y en los compromisos de órganos intergubernamentales), y los principios generales del derecho reconocidos por la comunidad de naciones. En particular, los *Lineamientos* hacen referencia a compromisos relevantes de la OSCE relacionados con la gobernabilidad democrática y a los lineamientos y opiniones de la Comisión de Venecia sobre partidos políticos en general y en países en concreto (en forma de opiniones acerca de la legislación nacional sobre partidos políticos). Los *Lineamientos* ofrecen una mínima y clara base en relación a las obligaciones de los derechos humanos, estableciendo de este modo, un umbral mínimo que debe cumplirse por las autoridades del estado al regular a los partidos políticos. Sin embargo, los *Lineamientos* son entendidos, no solo como reflejo de las obligaciones existentes, sino como documento que ejemplifique buenas prácticas (medidas que hayan sido probadas exitosamente en ciertos estados o que hayan demostrado su aplicación para garantizar que la regulación de los partidos políticos, respete los derechos humanos fundamentales). Por lo tanto, el texto constituye más que un resumen de las obligaciones existentes, proveyendo una sinopsis de las prácticas ejemplares relacionadas con la regulación y funcionamiento de los partidos políticos. Es importante tomar en cuenta para una comprensión plena de estos *Lineamientos* que de ninguna manera se deben interpretar como un medio para imponer restricciones indebidas a los partidos políticos. El principio básico sobre el cual se desarrollaron estos lineamientos es el Documento de Copenhague (párrafo 7.5), que estipula que, “los Estados participantes respetarán el derecho de los ciudadanos a postularse para un cargo público, individualmente o como representantes de los partidos políticos u organizaciones, sin discriminación”. Estos lineamientos también se basan en diversos lineamientos más concretos sobre los partidos políticos, adoptados por la Comisión de Venecia de 1999 a 2010². Es de notar que estos lineamientos no pretenden reemplazar dichos documentos previamente adoptados por la Comisión de Venecia, sino complementarlos y expandirlos.

² *CDL-INF(2000)001 Lineamientos sobre la prohibición y disolución de los partidos políticos y medidas análogas, adoptado por la Comisión de Venecia en su 41ª Sesión Plenaria (Venecia, 10-11 de diciembre de 1999), CDL-INF(2001)008 Lineamientos y Reporte sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos adoptado por la Comisión de Venecia en su 46ª Sesión Plenaria (Venecia, 9-10 de marzo del 2001), CDL-INF AD(2004)007rev Lineamientos y Reporte Aclaratorio sobre la Legislación de los Partidos Políticos: algunas cuestiones específicas, adoptado por la Comisión de Venecia en su 58ª Sesión Plenaria (Venecia, 12-13 de marzo del 2004), CDL-AD(2006)014 Opinión sobre la Prohibición de las Contribuciones Financieras a los Partidos Políticos de Fuentes Extranjeras, adoptado por la Comisión de Venecia en su 66ª Sesión Plenaria (Venecia, 17-18 de marzo del 2006), CDL-AD(2006)025 Reporte sobre la Participación de los Partidos Políticos en las Elecciones, adoptado por el Consejo para Elecciones Democráticas su 16ª reunión (Venecia, 16 de marzo del 2006) y la Comisión de Venecia en su 67ª Sesión Plenaria (Venecia 9-10 de junio del 2006) y la CDL-AD(2009)021 Código de Buenas Prácticas en el Campo de los Partidos Políticos, adoptado por la Comisión de Venecia en su 78ª Sesión Plenaria (Venecia, 13-14 de marzo del 2009).*

CDL-AD(2010)024

De este modo, los *Lineamientos* deben ser considerados principalmente, como medios para proteger los derechos y libertades de los partidos políticos mientras que difunden sólo la regulación mínima necesaria para garantizar su buen funcionamiento.

6. Los partidos políticos son asociaciones privadas que juegan un rol fundamental como actores políticos en la esfera pública. Lograr un equilibrio adecuado entre la regulación estatal de los partidos, como actores públicos, y el respeto a los derechos fundamentales de sus miembros, como particulares, incluyendo su derecho de asociación, exige una legislación bien elaborada y específica. Dicha legislación no debe obstruir la libertad de asociación. De hecho, una encuesta de las prácticas dentro de la región de la OSCE y en países miembros de la Comisión de Venecia, indica que una regulación excesiva puede no ser necesaria para el buen funcionamiento de la democracia, significando que la regulación que minimice el control legal de las funciones partidistas y establezca específicamente los límites de la autoridad del Estado puede ser más apropiada. La determinación del rol del Estado en la regulación de los partidos políticos, requiere de una consulta con los individuos y grupos afectados, como parte integral del proceso de redacción de la ley. Mientras no sea necesario que los partidos políticos sean regidos por diferentes legislaciones a las de las asociaciones generales, lo ideal sería que la legislación deba desarrollarse para reconocer el rol fundamental y único de los partidos en una sociedad democrática. El desarrollo de la legislación con el objetivo de reconocer los derechos y protecciones especiales para los partidos políticos, es el objeto de los *Lineamientos*. Además, estas disposiciones tienen la intención de orientar a los partidos y a los actores políticos, sobre la aplicación práctica de la legislación, toda vez que la implementación de dicha legislación y la creación de regulación que rige la vida intrapartidaria a menudo son los factores que más afectan el rol de los partidos en una democracia.

7. Los lineamientos sobre la Regulación de los Partidos Políticos fueron examinados por las Sub-Comisiones sobre Instituciones Democráticas en su reunión del 14 de octubre del 2010 y fueron adoptados por la Comisión de Venecia en su 84ª Sesión Plenaria (Venecia, 15-16 de octubre del 2010).

8. Si bien la sección A contiene los *Lineamientos*, la sección B contiene las *Notas Interpretativas*, que son esenciales para una adecuada comprensión e interpretación de los *Lineamientos* a medida que expande los principios reconocidos en la Sección A y ofrece ejemplos de buenas prácticas. La Parte I (Secciones 1-4) de la Sección B enfatiza la importancia de la libertad de asociación referente al desarrollo y regulación de los partidos; establece principios generales para la regulación, identifica los fundamentos legítimos y tipos de restricciones; y examina las cuestiones procesales pertinentes. La Parte II (Secciones 5-7) se enfoca en el funcionamiento intrapartidario, incluyendo las restricciones a la asociación partidista para los individuos, la democracia interna y las funciones del partido. La Parte Tres (Secciones 8-10) aborda el papel de los partidos en las elecciones, incluyendo temas como los requisitos a las candidaturas y el acceso a las votaciones. La Parte Cuatro (Secciones 11-14) aborda el financiamiento de los partidos políticos, mientras que la Parte Cinco (Secciones 15-17) examina el sistema de regulación de los partidos y la protección jurisdiccional de sus derechos. El Anexo A contiene una selección de tratados universales y regionales que abordan los derechos concernientes a la regulación de los partidos políticos. El Anexo B incluye citas de casos seleccionados de la Corte Europea de Derechos Humanos. El Anexo C enlista fuentes relevantes del Consejo de Europa (la Asamblea Parlamentaria y la Comisión de Venecia) relacionadas con el correcto funcionamiento de los partidos políticos y el Anexo D ofrece ejemplos de modelos de códigos de conducta de los partidos políticos.

III. DEFINICIÓN DE “PARTIDO POLÍTICO”

9. Para propósitos de estos *Lineamientos*, un partido político es “una asociación libre de personas, siendo uno de sus objetivos el participar en la administración de los asuntos públicos, incluyendo la presentación de candidatos a elecciones libres y democráticas”.

VI. LA IMPORTANCIA DE LOS PARTIDOS POLITICOS

10. Los partidos políticos son una plataforma colectiva para la expresión de los derechos fundamentales de asociación y expresión de los individuos y han sido reconocidos por la Corte Europea de Derechos Humanos como actores integrales en el proceso democrático. Además, son los medios mayormente utilizados para la participación política y ejercicio de los derechos relacionados con ésta. Los partidos son generadores para una sociedad política pluralista y juegan un papel activo en garantizar un electorado informado y participativo. Adicionalmente, los partidos sirven, a menudo, como un puente entre las ramas ejecutiva y la legislativa del gobierno y pueden servir para priorizar efectivamente la agenda legislativa dentro de un sistema de gobierno.

V. DERECHOS FUNDAMENTALES RECONOCIDOS A LOS PARTIDOS POLITICOS

11. La libertad de asociación es el derecho central que rige el funcionamiento de los partidos políticos. Un conjunto de tratados universales, europeos y de otras regiones, han otorgado el derecho al pleno ejercicio de la libertad de asociación, incluyendo la constitución de asociaciones políticas, a todos los individuos¹. La Corte Europea de Derechos Humanos, también ha reconocido la relación inherente entre la libertad de asociación y sus derechos interdependientes de libertad de expresión, de opinión y de reunión. Aunque los tratados aplicables internacionales, europeos y de otras regiones, conceptualizan dichos derechos como relevantes para el individuo, es el libre ejercicio de asociación en sí el que permite que estas protecciones se extiendan a los partidos, como órganos representativos de protección individual. Como tales, los grupos de individuos que eligen asociarse como partido político deben también gozar de plena protección de los derechos relacionados con éstos. Los derechos de libre asociación, expresión, y de reunión sólo pueden ser limitados cuando sea necesario en una sociedad democrática. Una serie de recomendaciones no vinculantes, sobre cómo pueden ser protegidos estos derechos fundamentales pueden encontrarse en las emitidas por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y en los lineamientos y opiniones adoptados por la Comisión de Venecia³.

VI. SECCIÓN A. LINEAMIENTOS CORRESPONDIENTES A LOS PARTIDOS POLITICOS

1. PRINCIPIOS

12. Los siguientes principios ofrecen una orientación general a considerar en la legislación de los partidos políticos. Sin embargo, estos principios se deben leer en conjunto con las *Notas Interpretativas*, para una completa comprensión y apreciación de los *Lineamientos*. Además, los principios deben leerse como un todo y ninguno debe ser aplicado excluyendo a los principios restantes.

³ Véase el Anexo C de este documento

CDL-AD(2010)024

13. Estos principios reconocen el importante papel que tienen los partidos políticos en una sociedad democrática. La Corte Europea de Derechos Humanos ha señalado que los partidos políticos son una forma de asociación esencial para el adecuado funcionamiento de la democracia². La corte ha señalado también que: “Está en la naturaleza del papel que juegan, que los partidos políticos, los únicos órganos que pueden llegar al poder, también tienen la capacidad de influir en la totalidad del régimen de cada país. Por las propuestas de un modelo de sociedad global que presentan al electorado y por la capacidad de implementar esas propuestas una vez que hayan llegado al poder, es que los partidos políticos difieren de otras organizaciones que intervienen en la arena política”³. La corte ha descrito a los partidos políticos celebrando “el papel esencial” en garantizar el pluralismo y el correcto funcionamiento de la democracia”⁴

a) Principio 1. Derecho de los individuos a asociarse

14. El derecho de los individuos a asociarse y formar partidos políticos debe, tanto como sea posible, encontrarse libre de toda interferencia. Aunque existen limitaciones al derecho de asociación, dichas limitaciones deben interpretarse estrictamente y solo razones convincentes y de suficiente fuerza pueden justificar las limitaciones a la libertad de asociación. Los límites deben ser estipulados en la ley, resultar necesarios en una sociedad democrática y como una medida proporcional. La afiliación a los partidos políticos debe ser voluntaria por naturaleza y ningún individuo debe ser forzado a unirse o pertenecer a ninguna asociación contra su voluntad⁵. La amplia protección reconocida al derecho de los individuos a asociarse, exige que los partidos políticos también estén libres de cualquier intervención innecesaria.

b) Principio 2. El deber del estado de proteger el derecho individual de libre asociación

15. Es responsabilidad del Estado el garantizar que la legislación pertinente se contenga los mecanismos y prácticas que permitan el libre ejercicio del derecho individual a asociarse libremente y formar partidos políticos, en la práctica. En este sentido, el estado tiene la responsabilidad de promulgar una legislación que prohíba su propia intervención y la de organizaciones con poder político no estatales (*non state actors*)⁶. Cuando ocurran violaciones al derecho de libre asociación, el estado tiene la responsabilidad de proveer la reparación del daño según corresponda y garantizar el cese de la violación⁷. Como fue señalado anteriormente, las limitaciones al derecho de libre asociación pueden restringirse solo como lo prescriba la ley, y como medio necesario en una sociedad democrática⁸. Cualquier intervención o limitación al derecho de asociación se encuentra sujeta al principio de proporcionalidad, discutido más adelante.

c) Principio 3. Legalidad

16. Cualquier limitación impuesta al derecho de los individuos a la libre asociación y expresión debe tener su base formal en la constitución del estado o en los actos parlamentarios. Dichas limitaciones no deben ser el resultado de la actividad política partidista, sino basarse en objetivos legítimos necesarios en una sociedad democrática. Así, los cambios frecuentes en la legislación política de los partidos pueden ser vistos como el resultado del capricho político, en lugar de satisfacer un interés público apremiante. La constitución de un estado y los actos parlamentarios deben respetar el derecho de asociación que se encuentra en los instrumentos internacionales y regionales pertinentes. La ley debe ser clara y precisa, indicando a los partidos políticos tanto las

CDL-AD(2010)024

actividades que se consideran ilegales como las sanciones que se disponen en caso de violaciones a éstas. La legislación de los partidos políticos se debe adoptar abiertamente, siguiendo el debate, y difundirla ampliamente a la revisión pública para garantizar que los individuos y los partidos estén consientes de sus derechos y de las limitaciones a tales derechos.

d) Principio 4. Proporcionalidad

17. Cualquier limitación impuesta a los derechos de los partidos políticos debe ser proporcional por naturaleza, y efectiva en lograr su propósito específico. Particularmente, en el caso de los partidos políticos, dado su papel fundamental en el proceso democrático, la proporcionalidad debe ser cuidadosamente calculada y las medidas prohibitivas aplicadas de forma estricta. Como quedó establecido anteriormente, las únicas medidas impuestas deben ser aquellas que sean necesarias en una sociedad democrática y prescritas en la ley. Si las restricciones no cumplen con este criterio, no pueden ser correctamente consideradas como proporcionales a la vulneración. La disolución de los partidos políticos es la sanción más severa de la que se dispone y nunca debe ser impuesta a menos que dicha medida sea proporcional y necesaria en una sociedad democrática.

e) Principio 5. No discriminación

18. Las regulaciones de los partidos políticos no pueden ser discriminatorias contra ningún individuo o grupo bajo ningún fundamento como raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o por, el origen nacional o social, clase social, nacimiento, orientación sexual u otros estatus⁹. El derecho individual de libre asociación no se extiende a requerir que un partido político exija aceptar a miembros que no comparten sus creencias y valores fundamentales. Sin embargo, la imposición voluntaria del principio de no discriminación por los partidos políticos resulta plausible.

f) Principio 6. Trato igualitario

19. Todos los individuos y grupos que busquen constituir un partido político deben poder hacerlo sobre la base de un trato igualitario ante la ley¹⁰. Ningún individuo o grupo que desee integrar un partido político debe ser favorecido o desfavorecido en este esfuerzo por parte del estado, y la regulación de los partidos debe ser aplicada uniformemente. Para eliminar las desigualdades históricas se pueden adoptar medidas que garanticen igualdad de oportunidades para las mujeres y las minorías. Se pueden promulgar medidas especiales temporales con el objetivo de promover la igualdad de facto para las mujeres y minorías étnicas, raciales y otros grupos sujetos a discriminación en el pasado, las cuales no deben considerarse como discriminatorias¹¹.

g) Principio 7. Pluralismo político.

20. La legislación relativa a los partidos políticos ha de tener por objeto facilitar un ambiente político pluralista. La capacidad de recibir puntos de vista políticos diversos para los ciudadanos, por ejemplo, mediante la expresión de las plataformas de los partidos políticos, es comúnmente reconocida como un elemento importante de una democracia sólida. Como fue evidenciado en el párrafo 3 del Documento de Copenhague y otros compromisos de la OSCE, el pluralismo es necesario para garantizar a los individuos la posibilidad real de elegir entre sus asociaciones políticas y las opciones de votación¹². Las

CDL-AD(2010)024

regulaciones del funcionamiento de los partidos políticos deben ser consideradas cuidadosamente para garantizar que no incidan en el pluralismo político.

h) Principio 8. Buena administración de la legislación correspondiente a los partidos políticos

21. La implementación de la legislación correspondiente a los partidos políticos se debe llevar a cabo por órganos que gocen de imparcialidad garantizada tanto por la ley como en la en la práctica. El alcance y autoridad de los órganos reguladores debe explicitarse de forma determinada en la ley. La legislación también debe garantizar que se exija a los órganos reguladores aplicar la ley de manera imparcial y no arbitraria. La oportunidad en los plazos es un elemento de buena administración. Las decisiones que afectan los derechos de los partidos políticos se deben emitir de manera expedita, particularmente aquellas que estén relacionadas con los procesos sensibles a un término, como en las elecciones.

i) Principio 9. Derecho a un recurso efectivo por la violación de los derechos

22. Los partidos políticos deben tener acceso a un recurso efectivo ¹³ contra todas las decisiones que afecten sus derechos fundamentales, incluyendo el de asociación, expresión y opinión, y reunión. Si bien dichos derechos se reconocen a los individuos, también pueden ser disfrutados de forma colectiva, exigiendo el debido recurso contra presuntas violaciones presentadas no solo por individuos sino por el partido como un todo. En la aplicación de estos derechos, los partidos políticos deben también disfrutar de una protección completa al derecho a una audiencia justa e imparcial. Debe disponerse una adecuada y efectiva compensación para los partidos, si se determina la violación. El principio de efectividad exige que algunas medidas se concedan de forma expedita. Los recursos que no estén previstos de manera oportuna en cuanto a los plazos, son insuficientes para satisfacer el requisito de efectividad.

j) Principio 10. Rendición de cuentas

23. Los partidos políticos pueden obtener ciertos privilegios legales debido a la naturaleza de su registro, lo que no sucede con otras asociaciones. Aplicable particularmente en el área de las financiamiento político y el acceso a los medios de comunicación durante las campañas electorales. Como resultado de dichos privilegios, resulta conveniente imponer ciertas obligaciones, debido a su estatus legal. Estas medidas pueden tomarse a través de una imposición de requisitos de información o de escrutinio público (transparencia) en el financiamiento. La legislación debe establecer los detalles específicos sobre los derechos y responsabilidades pertinentes que conlleve la obtención del estatus legal como partido político.

VII. SECCIÓN B. NOTAS INTERPRETATIVAS

1. INTRODUCCIÓN

24. Estas Notas Interpretativas son vitales para una comprensión completa de los Lineamientos, y deben ser leídas en conjunto. Las notas no solo amplían y ofrecen una interpretación esencial de los *Lineamientos*, también proporcionan ejemplos de buenas prácticas con el objetivo de garantizar el correcto funcionamiento de la legislación y de las regulaciones de los partidos políticos.

CDL-AD(2010)024

25. La Parte I (Secciones 1-4) de la Sección B enfatiza la importancia de la libertad de asociación referente al desarrollo y regulación de los partidos; establece principios generales para la regulación, identifica los fundamentos legítimos y tipos de restricciones; y examina las cuestiones procesales pertinentes. La Parte II (Secciones 5-7) se enfoca en el funcionamiento intrapartidario, incluyendo las restricciones a la asociación partidista para los individuos, la democracia interna y las funciones del partido. La Parte Tres (Secciones 8-10) aborda el papel de los partidos en las elecciones, incluyendo temas como los requisitos a las candidaturas, el acceso a las votaciones y el efecto de los partidos en los diferentes sistemas electorales. La Parte Cuatro (Secciones 11-14) aborda el financiamiento de los partidos políticos, mientras que la Parte Cinco (Secciones 15-17) examina el sistema de regulación de los partidos y las restricciones sobre su disolución. El Anexo A contiene una selección de tratados universales y regionales que abordan los derechos concernientes a la regulación de los partidos políticos. El Anexo B incluye citas de casos seleccionados. El Anexo C proporciona ejemplos de otros lineamientos europeos de partidos políticos y el Anexo D enlista una selección de ejemplos de códigos de conducta de los partidos políticos.

VIII. LIBERTAD DE ASOCIACIÓN A LOS PARTIDOS POLITICOS

1. LA REGULACIÓN DE LOS PARTIDOS POLITICOS

a) Definición de partido político

26. Para los propósitos de estos *Lineamientos*, un partido político es “una asociación libre de personas, siendo uno de sus objetivos, el expresar la voluntad política de los ciudadanos, incluida la participación en la administración de los asuntos públicos, a través de la presentación de candidatos a elecciones libres y democráticas”. Esta definición de partidos incluye a las asociaciones a cualquier nivel¹⁴ que funcionan con el objeto de presentar candidatos a las elecciones o ejercicio de la autoridad política a través de la elección de la integración de las instituciones gubernamentales.

27. Aunque la capacidad jurídica y posición de un partido político pueden variar de un estado a otro, los partidos tienen derechos y responsabilidades por su situación jurídica. Si bien los partidos políticos pueden ser regidos por leyes, diversas a las de asociaciones generales, retienen, como mínimo los derechos básicos establecidos para otras asociaciones.

b) Marco legal

28. La regulación legal sobre los partidos políticos varía sustancialmente entre los estados de la OSCE y los países miembros de la Comisión de Venecia. Sin embargo, el papel y función de los partidos políticos en un sistema democrático ha de ser definido idealmente en el ordenamiento legal de más alta jerarquía del estado para garantizar la estabilidad y relativa permanencia de estas disposiciones. Además, como las disposiciones constitucionales son a menudo generales por naturaleza y pueden proporcionar discrecionalidad bastante amplia para su implementación, muchos estados se comprometen a proporcionar una legislación especial que trate sobre la reglamentación y protección adecuada de los partidos políticos. Las regulaciones generadas que afecten los derechos básicos de los partidos políticos han de regularse por

CDL-AD(2010)024

instrumentos legislativos y no por reglamentación impuesta por una autoridad administrativa.

29. Una ley especial para los partidos políticos no es requisito para el funcionamiento de la democracia. De hecho, un reporte elaborado por la Comisión de Venecia del Consejo de Europa, sobre distintas prácticas reguladoras de los estados de la OSCE, en el ámbito de los partidos políticos, determinó que dicha legislación no es necesaria para el correcto funcionamiento de la democracia, y puede ser más efectiva cuando es mínimo su ámbito de aplicación.¹⁵ Las regulaciones generadas, no han de inhibir indebidamente las actividades o derechos de los partidos políticos. En su lugar, la legislación debe enfocarse a facilitar el papel de los partidos como actores críticos potenciales en una sociedad democrática y asegurar la protección de los derechos pertinentes para su buen funcionamiento. Mientras que no se requiera una ley para los partidos políticos, éstos deben, como mínimo retener los mismos derechos básicos ofrecidos a otras asociaciones, así como los derechos a nominar candidatos y participar en las elecciones.

30. La legislación que regula a los partidos políticos ha de desarrollarse de conformidad, tanto con las obligaciones internacionales sobre derechos humanos, como con la jurisprudencia relevante. Los estados se comprometen a tales obligaciones a través de la ratificación o adopción de los tratados internacionales.¹⁶

31. Un conjunto de instrumentos identificados, jurídicos, universales y regionales forman la base para la valoración de las obligaciones estatales pertinentes, para el funcionamiento de los partidos políticos. La Convención Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (ICCPR por sus siglas en inglés) y la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (ECHR por sus siglas en inglés) son los dos principales instrumentos, jurídicamente vinculantes, aplicables a los estados en este sentido. Además, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés) es útil para el entendimiento de los estados para garantizar la igualdad de género con respecto a los partidos políticos. Asimismo, los derechos y protecciones articulados en estos documentos jurídicamente vinculantes se reiteran en el Derecho Internacional Consuetudinario a través de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (UDHR por sus siglas en inglés). A su vez, existe un número de compromisos políticos contundentes sobre los estados de la OSCE que son importantes para una completa comprensión de estos temas. Dichos instrumentos incluyen, de manera notable, el Documento de la Reunión de Copenhague de la Conferencia sobre la Dimensión Humana de la CSCE (Documento de Copenhague).¹⁷ El Consejo de Europa (a través del Comité de Ministros y la Asamblea Parlamentaria), la Comisión Europea sobre la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia) y otros órganos del Consejo de Europa⁴ también han publicado un cierto número de documentos de orientación que pueden ofrecer una comprensión de buenas prácticas con relación a la legislación concerniente a los partidos

⁴ Véase también Greco. Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) del Consejo de Europa dedica su tercera ronda de evaluación (que comenzó en 2007) i.a para monitorear la implementación de las reglas sobre la transparencia, supervisión y sanciones contenidas en la *Recomendación Rec(2003)4 Reglas Comunes contra la Corrupción en el Financiamiento de los Partidos Políticos y Campañas Electorales*. Los informes individuales de los países publicados en la página web de GRECO (www.coe.int/greco) contienen las recomendaciones para las mejoras y son una fuente valiosa de información para el lector sobre buenas prácticas e insuficiencias comunes. Una visión general horizontal parcial está disponible en el estudio "Financiamiento Público: las primeras 22 evaluaciones de GRECO", del Sr. YVES-Marie Doublet (Francia). Los informes y mayor información sobre los 47 miembros del Consejo de Europa y los Estados Unidos de América estarán disponibles una vez que la Tercera Ronda de Evaluación esté completa (finales del 2011).

CDL-AD(2010)024

políticos. Una adición reciente a este cuerpo de instrumentos es la Convención contra la Corrupción de las Naciones Unidas (UNCAC por sus siglas en inglés) y la Convención de Derecho Penal sobre la Corrupción del Consejo de Europa de 1999.⁵

32. Se pueden encontrar en el Anexo A de este documento, extractos relevantes de los documentos antes mencionados, así como la selección de otros instrumentos universales y regionales, aplicables a la discusión del papel y función de los partidos políticos en las sociedades democráticas. El Anexo B ofrece además una lista ilustrativa de las decisiones importantes en el tema, de la Corte Europea de Derechos Humanos, mientras que el Anexo C proporciona una lista de los documentos del Consejo de Europa, como se mencionó anteriormente.

2. DERECHOS RELEVANTES Y ESTATUS LEGAL

33. Los derechos de libre asociación y de libre expresión y opinión son fundamentales para el correcto funcionamiento de una sociedad democrática. Los partidos políticos, como instrumento colectivo para la expresión política, deben poder disfrutar plenamente de tales derechos.

34. El derecho de los partidos políticos a la libre asociación se debe conceder en la constitución de un estado o ley parlamentaria. Esta protección ha de incluir tanto la declaración del derecho así como la obligación para su defensa como precursor fundamental del correcto funcionamiento de la democracia.

35. El derecho de libre asociación ha sido extendido a los partidos políticos por la Corte Europea de Derechos Humanos.¹⁸ El artículo 11 de la Convención Europea de Derecho Humanos (reflejado en el artículo 22 de la ICCPR) protege el derecho de asociarse en partidos políticos como parte de la libertad general de reunión y asociación, lo que exige que “[...] todos tienen el derecho a... asociarse libremente con otros” sin otras restricciones además de aquellas que se encuentran “prescritas en la ley y sean necesarias, en una sociedad democrática”.

36. La jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos ha establecido además, la relación entre la libertad de asociación y la de libre expresión y opinión en cierto número de documentos (véase el caso *Refah Partisi (El Partido del Bienestar) and Others v. Turkey, United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*) en la que establece que:

“... la protección de las opiniones y la libertad de expresarlas dentro del sentido del Artículo 10 de la Convención es uno de los objetivos de las libertades de reunión y asociación tal y como están consagrados en el Artículo 11. Eso aplica aun más en relación a los partidos políticos en vista de su papel esencial de garantizar el pluralismo y el correcto funcionamiento de la democracia”.

37. La libertad de expresión y opinión (Artículo 10 de la CED) y artículo 19 de la ICCPR) es parcialmente dependiente de la libre asociación. Como tal, la libertad de asociación debe también ser garantizada como una herramienta para asegurar a todos los

⁵ Firmado en Estrasburgo el 27 de enero de 1999, y entró en vigor el 1 de diciembre del 2009, ETS No.173.

CDL-AD(2010)024

ciudadanos, que puedan disfrutar plenamente sus derechos de expresión y opinión, individual o colectivamente.

38. Una función política de los partidos políticos es presentar candidatos en las elecciones. Por ello, es necesario que la legislación proteja los derechos para elegir y ser electo, los cuales son previstos por los instrumentos regionales e internacionales.

39. El marco regulador ha de definir claramente el estatus de los partidos políticos y concederles un estatus legal como forma única de asociación.

40. Los partidos deben ser reconocidos para presentar demandas en casos en los que se alegue una violación a los derechos protegidos, en cualquier nivel de la estructura del partido. Por ejemplo, en los casos de violaciones contra los derechos de una rama del partido a nivel local, puede ser permisible que el nivel nacional inicie un proceso legal en nombre del partido en su conjunto.

41. Como entidades jurídicas, con un conjunto de derechos y obligaciones específicas, los miembros del partido han de tener acceso a un recurso dentro del sistema del derecho civil por abuso a sus obligaciones contractuales partidistas (como los ya existentes), pero solo después de haber agotado los mecanismos de solución de controversias internos. Dicho recurso puede ser adicional al desarrollo de las estructuras partidistas para la resolución de las controversias intrapartidistas. Sin embargo, como asociaciones privadas (aunque jueguen un papel muy importante en la vida pública), las regulaciones legales sobre controversias intrapartidistas no deben infringir el libre funcionamiento de los partidos políticos con respecto a los procesos de toma de decisiones o políticas.

3. LA IMPORTANCIA DE LOS PARTIDOS POLITICOS COMO ASOCIACIONES ÚNICAS

42. Los partidos se han desarrollado como el principal vehículo para la participación y protesta política de los individuos, y han sido reconocidos por la Corte Europea de Derechos Humanos como vitales para el funcionamiento de la democracia.¹⁹ La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa también ha reconocido que los partidos políticos son “un elemento primordial de la competencia electoral, y un mecanismo de vinculación crucial entre los individuos y el estado” “integrando grupos e individuos al proceso político...”²⁰ Como lo exige el Documento de Copenhague, párrafo 3, el pluralismo político, fomentado por la competencia y oposición de los partidos, es fundamental para el correcto funcionamiento de la democracia.

4. PRINCIPIOS GENERALES

a) Presunción a favor de la constitución de los partidos políticos y la no disolución

43. Como derechos básicos y fundamentales, la libertad de asociación y el interdependiente derecho de libertad de expresión ha de, en la medida de lo posible, disfrutarse libre de regulación. Cualquier actividad relativa a la asociación con, y a la formación de, los partidos políticos, que no esté expresamente prohibida por la ley por lo tanto, ha de considerarse permitida. La ley no ha de prohibir partidos políticos que busquen una reforma al orden constitucional del estado.²¹ Protegido por el párrafo 7.6 del Documento de Copenhague, el derecho de establecer y participar en los partidos políticos ha de ser para todos los individuos, libre de requisitos o de regulación indebida. Los estados han de promulgar e implementar una legislación con respecto a la presunción

CDL-AD(2010)024

general a favor de la constitución, funcionamiento y protección contra la disolución, de los partidos políticos. En los estados que elijan no promulgar legislación específica relativa a los partidos políticos, ha de garantizarse que dichos derechos sean protegidos adecuadamente en regulaciones aplicables a las asociaciones generales.

44. Como vehículo importante para la actividad y expresión política, la constitución y funcionamiento de los partidos políticos no ha de limitarse, ni permitirse la disolución, excepto en casos extremos como lo prescriba la ley y necesario en una sociedad democrática. Dichos límites deben ser interpretados de manera estricta por las cortes o autoridades internas, y el estado deberá poner en marcha medidas adecuadas para garantizar que dichos derechos se puedan disfrutar en la práctica.

b) Deber del estado de proteger la libre asociación de los partidos políticos

45. Así como lo determina el artículo 11 de la CEDH (y el artículo 22 de la ICCPR), los estados de la OSCE tienen el deber de proteger el derecho de los individuos a asociarse y formar libremente partidos políticos. El derecho de formar una organización política también se reconoce, específicamente por el párrafo 7.6 del Documento de Copenhague.²²

46. El deber del estado de proteger la libre asociación de los partidos políticos se extiende a los casos donde el partido expone ideas que sean impopulares. El párrafo 7.6 del Documento de Copenhague compromete a los Estados, a garantizar que todos los partidos, incluyendo aquellos que presenten ideas impopulares, puedan competir con otros partidos sobre una base de igualdad de la ley. Como tal, los estados no pueden negar a dichos partidos que compitan en igualdad de oportunidades en las elecciones o recibir fondos legalmente prescritos.²³

c) Compromiso a la no violencia

47. Los partidos en los sistemas democráticos deben rechazar el uso de la violencia como herramienta política y no deben abogar o recurrir a la violencia, mantener sus propias milicias o usar un discurso de odio como herramienta política. Los partidos no han de buscar interrumpir las reuniones de los partidos rivales, ni tampoco han de dificultar el libre discurso de aquellos, con puntos de vista opuestos. Los partidos que hagan un compromiso de no violencia en la política tienen el derecho de esperar lo mismo de los demás, y de esperar que las autoridades del estado los protegerán si este compromiso no es respetado. Además, los partidos tienen el derecho de esperar que sus simpatizantes puedan reunirse libremente, que puedan comunicar puntos de vista de los partidos de maneras no violentas, y que esas opiniones no serán arbitrariamente bloqueadas para recibir cobertura proporcional de los medios de comunicación, especialmente por los medios administrados por el estado. El estado debe garantizar protección adecuada a los candidatos y militantes de los partidos políticos, contra la violencia..

48. Se ha de proteger la libertad de asociación incluso con respecto a las relaciones entre individuos y asociaciones. En una democracia, el derecho de oponerse a la manifestación no puede extenderse a inhibir el ejercicio del derecho de asociación.²⁴ Como lo establece la Corte Europea de Derechos Humanos en el caso de *Uranio Toxo et autres c. Grèce*, párra. 37.

“Le corresponde a las autoridades públicas el garantizar el correcto funcionamiento de una asociación o partido político, incluso cuando

CDL-AD(2010)024

molestan u ofenden a personas opositoras a las ideas legales o quejas que buscan promover. Sus miembros deben poder celebrar reuniones sin haber tenido miedo de que serán sujetos a violencia física por sus opositores. Dicho miedo disuadiría a otras asociaciones o partidos políticos de expresar abiertamente sus opiniones en temas altamente controversiales que afecten a la comunidad”.

d) Legalidad

49. Cualquier restricción a la libre asociación debe tener su base en la ley del estado, constitución o acto legislativo, en lugar de en regulaciones de menor rango, y deben, a su vez, ser acordes a los instrumentos internacionales pertinentes. Dichas restricciones deben ser claras, fáciles de entender, y uniformemente aplicables para garantizar que los individuos y partidos políticos puedan entender las consecuencias de vulnerarlas. Las restricciones deben ser necesarias en una sociedad democrática, y se debe asumir plena protección de los derechos en todos los casos en los que falte una restricción específica. Para garantizar que las restricciones no se apliquen de manera indebida, la legislación debe ser interpretada cuidadosamente para no ser o muy detallada, o muy vaga.

e) Proporcionalidad

50. Cualquier limitación a los partidos políticos que restrinja su derecho a la libre asociación debe ser interpretada para cumplir el fin específico que persigue la autoridad. Además, este fin debe ser objetivo y necesario en una sociedad democrática. El estado tiene la carga de establecer que las limitaciones promuevan un interés público general y éstas sean incapaces de ser cumplidas en ausencia de tales limitaciones. La regulación de los partidos políticos ha de implementarse sin restricciones, reconociendo que las limitaciones permisibles al derecho de libre asociación de los partidos políticos hayan sido interpretadas estrictamente por la Corte Europea de Derechos Humanos.

51. Cualquier limitación en la constitución o regulación de las actividades de los partidos políticos debe ser proporcional por naturaleza. La disolución o negativa al registro solo se ha de aplicar si no se pueden encontrar medios menos restrictivos de regulación. La disolución es la sanción más severa disponible y no se ha de considerar proporcional excepto en caso de violaciones muy significativas. En la Resolución 1308 (2002) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (PACE por sus siglas en inglés), se estipuló en el párrafo 11 que “un partido político ha de prohibirse o disolverse sólo como último recurso” y “de acuerdo con los procedimientos que prevé todas las garantías necesarias para un juicio justo”.

52. El párrafo 24 del Documento de Copenhague de la OSCE establece, con relación a la proporcionalidad:

“Los Estados participantes garantizarán que el ejercicio de todos los derechos humanos y libertades fundamentales establecidas anteriormente no serán sujetas a ninguna restricción, excepto por aquellas que se encuentren establecidas en la ley y sean consistentes con sus obligaciones en el derecho internacional, en particular el Pacto Internacional sobre los Derechos Civiles y Políticos, y con sus compromisos internacionales, en particular la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Estas restricciones tienen el carácter de excepciones. Los Estados participantes garantizarán que estas restricciones no sean utilizadas en exceso y no

CDL-AD(2010)024

sean aplicadas de manera arbitraria, pero de tal manera que el ejercicio efectivo de estos derechos sea garantizado. Cualquier restricción a los derechos y libertades debe, en una sociedad democrática, relacionarse con uno de los objetivos de la ley aplicable y ser estrictamente proporcional al fin de esa ley”.

La proporcionalidad debe ser considerada con base en un cierto número de factores,²⁵ incluyendo:

- La naturaleza del derecho en cuestión
- El propósito de la restricción propuesta
- La naturaleza y alcance de la restricción propuesta
- La relación (relevancia) entre la naturaleza de la restricción y su propósito

La existencia de medios menos restrictivos disponibles para el cumplimiento del propósito declarado, a la luz de los hechos.

f) No discriminación

53. La libertad de asociación y la libertad de expresión, incluyendo la constitución y funcionamiento de los partidos políticos, son derechos individuales que deben ser respetados sin discriminación. El principio de que los derechos humanos fundamentales son aplicables a todos dentro de la jurisdicción de un estado, libre de discriminación, es esencial para garantizar el pleno goce y protección de dichos derechos. La no discriminación se define en los Artículos 2 y 26 de la ICCPR y el Artículo 14 de la ECHR así como en un cierto número de instrumentos regionales como la CEDAW.²⁶ Ciertamente, el artículo 14 de la ECHR define la discriminación como ilegal sólo respecto del goce de cualquier derecho protegido por la convención. Es el Protocolo 12 de la ECHR el que amplía el principio de no discriminación, desarrollando una obligación fundamental y permanente que establece:

“el goce de cualquier derecho establecido por ley ha de ser asegurado sin discriminación bajo ningún fundamento de sexo, raza, color, idioma, religión, opinión política, origen social o nacional, asociación con una minoría nacional, propiedad, nacimiento u otros estatus.”

54. El artículo 7 de la Convención Marco del Consejo de Europa sobre Minorías Nacionales exige que los “partidos del Estado garanticen el respeto por el derecho de cada persona que pertenece a una minoría nacional a la libertad de reunión pacífica, a la libertad de asociación y a la libertad de expresión...”. Además, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas estipula que “las personas pertenecientes a minorías pueden ejercer sus derechos... individualmente así como en conjunto con otros miembros de su grupo, sin ninguna discriminación” (artículo 3(1)). Dichos instrumentos garantizan plenamente el derecho a formar y asociarse con partidos políticos a todos los miembros de grupos minoritarios dentro de la jurisdicción de un país.

55. A las mujeres se les garantiza igual protección de todos los derechos por cierto número de instrumentos internacionales. El artículo 3 de la Convención de las Naciones Unidas para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés) exige que los estados tomen “todas las medidas apropiadas, incluyendo las legislativas, para garantizar el pleno desarrollo y progreso de la mujer, con el propósito de garantizarles el ejercicio y goce de los derechos humanos y libertades fundamentales llevados a cabo por los estados, para garantizar la igualdad de facto de la

CDL-AD(2010)024

mujer con el hombre”. Además, el artículo 4 de la CEDAW deja claro que las medidas especiales llevadas a cabo por los estados para garantizar la igualdad de facto de la mujer “no han de considerarse discriminación... pero no ha de implicar, como consecuencia, el mantener normas desiguales o separadas”. El Comité de Ministros del Consejo de Europa, en la Recomendación 2003(3), también conmina a los estados a “apoyar, por todos los medios apropiados, programas con el objetivo de estimular el equilibrio de género en la vida política y toma de decisiones públicas iniciadas por organizaciones de mujeres y todas las organizaciones que trabajen por la igualdad de género”. El principio de participación equitativa de la mujer y del hombre en la vida política fue reafirmado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa en su Declaración “Haciendo una realidad la igualdad de género” (CM(2009)68), donde los estados miembros urgen a “permitir la acción positiva o que se adopten medidas especiales para lograr una participación equilibrada, incluyendo la representación de hombres y mujeres en la toma de decisiones en todos los sectores de la sociedad, particularmente en el mercado laboral y en la vida económica, así como en las decisiones políticas y públicas”. Incluso más recientemente, en la Recomendación 1899(2010), titulada “Incrementando la representación de las mujeres en la política en el sistema electoral”, el Comité de Ministros del Consejo de Europa estimula a los estados miembros a incrementar la representación de las mujeres introduciendo cuotas.

56. El Artículo 26 de la ICCPR ha sido interpretado para incluir un requisito de no discriminación con base en la orientación sexual sobre fundamentos de “sexo”.²⁷ Además, la discriminación con base en la orientación sexual se prohíbe por la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (Artículo 21(2)). A la luz de esto, los estados han de entender que la orientación sexual también es una categoría protegida por el principio de no discriminación.

57. La no discriminación incluye la prohibición tanto de discriminación directa como indirecta, exigiendo que todas las personas reciban igual protección de la ley (ICCPR Artículo 26). Si bien la discriminación directa se refiere a los actos o regulaciones que fomenten, claramente la desigualdad, la discriminación indirecta incluye actos o leyes que, no siendo discriminatorias aparentemente, llevan a un trato o resultado desigual. Dicha discriminación es, a menudo, más penetrante y más difícil de prevenir que su contraparte directa. Por lo tanto, en relación con el establecimiento y actividades de los partidos políticos, todas las decisiones reguladoras deben garantizar el trato equitativo y basarse en las mismas leyes y regulaciones aplicadas a todos los casos.

58. En el ámbito político los requisitos para la igualdad pueden ser interpretados como absolutos (igual) o hecho sobre una base “proporcional” (por ejemplo determinados por el número de posiciones que el partido tiene en el parlamento). Esta definición secundaria no debe considerarse discriminatoria en tanto se base en un objetivo y fundamentos razonables.

59. También se deben reconocer los potenciales efectos acumulativos de la discriminación. Un individuo puede ser impactado, a menudo, por varios factores discriminatorios. Por ejemplo, las minorías étnicas femeninas se encuentran a menudo doblemente en desventaja con respecto a los derechos políticos y sociales. Cuando varios fundamentos discriminatorios (como el género, etnia y edad) se mezclan, pueden producir efectos nuevos e imprevistos, de forma inadecuada a través de medidas destinadas a combatir una sola razón, por lo tanto el marco legal y regulatorio debe prestar atención cuidadosa, a la existencia de dichos efectos e implementar potencialmente medidas preventivas.

CDL-AD(2010)024

60. De manera similar, las autoridades del estado han de tratar a los partidos políticos sobre una base equitativa y como tal, permanecer neutrales con respecto al establecimiento, registro (cuando se aplicable), y actividades de los partidos políticos. Las autoridades deben abstenerse de cualquier medida que pueda privilegiar a algunos partidos políticos y discriminar a otros. Se les debe dar a todos los partidos políticos la oportunidad de participar en las elecciones, libres de distinción o trato desigual por las autoridades.

g) Funciones internas de los partidos

61. Aunque no se exige por ley, se reconoce como buena práctica el que las funciones internas de los partidos políticos respeten los principios de no discriminación e igualdad.²⁸ Dichos principios pueden incluir medidas para garantizar la calificación de los partidos para la afiliación, la candidatura y actividades que prevean la participación de las mujeres y de las minorías. Aunque no por mandato legal, dichos pasos son considerados como una buena práctica, dado que tanto las mujeres como las minorías han sido sujetos de desigualdades históricas en la región de la OSCE y globalmente, que requieren ser subsanadas.

62. Las funciones internas de los partidos políticos deben generalmente estar libres de toda interferencia del estado. La organización interna de los partidos políticos se regula mejor a través de los estatutos de los partidos o códigos voluntarios de conducta elaborados y acordados por y para los mismos partidos.

5. REGULACION A LOS PARTIDOS POLITICOS

a) Medios legítimos para regular a los partidos políticos.

63. Cualquier limitación al ejercicio de la libre asociación y expresión a través de las actividades y constitución de los partidos políticos debe ser consistente con las disposiciones pertinentes en los instrumentos internacionales y regionales, incluyendo la ICCPR y la ECHR. El conjunto de fundamentos legítimos bajo el cual la libertad de asociación puede limitarse se restringen a:

“tal como se prescriben por la ley y sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o de la seguridad pública, para la prevención del desorden o el crimen, para la protección de la salud o la moral o para la protección de los derechos y libertades de los demás.”²⁹

64. Además, la Corte Europea de Derechos Humanos ha dictaminado consistentemente que, debido a su importante papel en el funcionamiento de la democracia, las limitaciones a la constitución de los partidos políticos han de ser implementadas con sumo cuidado y solo cuando sea necesario en una sociedad democrática. Dado a los requisitos de proporcionalidad, además debe probarse que cualquier limitación sea la manera menos restrictiva para lograr un objetivo regulador legítimo. Algunos estados de la OSCE no exigen ningún requisito para el registro de los partidos políticos o para la regulación de sus actividades. Sin embargo, dadas las necesidades administrativas relacionadas con el funcionamiento de la democracia, se justifica plenamente que un estado promulgue regulaciones (a menudo procesales por naturaleza) para el registro de un partido político o para su constitución.

CDL-AD(2010)024

b) Registro de los partidos políticos

65. Hay estados en la región de la OSCE que no exigen el registro de los partidos políticos. El correcto funcionamiento de la democracia en dichos estados ilustra que los requisitos para el registro no son necesarios para la sociedad democrática.³⁰ Sin embargo, la Corte Europea de Derechos Humanos ha dictaminado consistentemente que los requisitos de registro no representan, en sí mismos, una violación al derecho de libre asociación. Así como los partidos políticos pueden obtener ciertos privilegios legales, basados en su estatus legal, que no están disponibles a otras asociaciones, es razonable exigir el registro de los partidos políticos a la autoridad del estado.

66. Mientras se exige el registro como partidos políticos, los requisitos de registro sustantivo y pasos procesales para el registro deben ser razonables. Donde existan dichos requisitos de registro, deben ser cuidadosamente redactados para lograr objetivos legítimos necesarios en una sociedad democrática.

67. Un caso de estudio sobre distintos requisitos de registro de los estados participantes en la OSCE llevado a cabo previamente por la Comisión de Venecia ilustra los puntos anteriores, indicando que:

“No hay requisitos de registro en Alemania, Grecia o Suiza... En Dinamarca y en los Países Bajos, los partidos políticos no están obligados a registrarse, pero se exigen ciertas formalidades para que puedan participar en las elecciones. En Irlanda, el registro permite simplemente que un partido publique su nombre junto al de sus candidatos, mientras que Suecia protege el derecho exclusivo del partido a usar su nombre.

En algunos estados en donde se exige registrarse a los partidos políticos, esto es solo una mera formalidad, como en Austria, España, Uruguay y Noruega, donde la única condición es reunir 5,000 firmas. En otros países, sin embargo, las autoridades se aseguran de que los partidos cumplan con los requisitos materiales aplicables a las actividades políticas de los partidos (es el caso, por ejemplo, de la República Checa, Letonia, Polonia y Rusia).³¹

68. Los fundamentos para el rechazo del registro del partido deben estar claramente estipulados en la ley y basados en criterios objetivos. No se les puede negar el registro por razones administrativas, por incumplimiento de un plazo; dichos requisitos administrativos deben ser razonables y bien conocidos por los partidos. Son necesarios plazos y procedimientos claramente establecidos para el registro para minimizar el impacto negativo del rechazo al registro de los partidos por razones puramente administrativas. Además, cuando los requisitos de registro existentes se modifiquen, dichos cambios no han de resultar en la revocación del registro de un partido político. Los partidos registrados bajo una legislación de registro previa, deben poder mantener su estatus como partidos y dárseles una oportunidad razonable para complementar sus documentos de registro.

69. Los plazos para decidir sobre las solicitudes de registro han de ser razonablemente cortos para garantizar la realización del derecho de los individuos a asociarse. Son particularmente importantes las decisiones expeditas sobre las aplicaciones de registro para los partidos nuevos que busquen presentar candidatos en las elecciones. Los plazos que sean demasiado largos constituyen barreras irracionales para el registro y participación del partido.

CDL-AD(2010)024

70. Es razonable que la legislación respecto al registro de los partidos políticos exija que el estado esté provisto con información básica relativa al partido político. Por ejemplo, dichas regulaciones pueden exigir una declaración sobre la dirección permanente del partido y el registro de los nombres del partido y símbolos para limitar la posible confusión por parte de los electores y ciudadanos. Algunos estados prohíben el uso de nombres y símbolos asociados con instituciones nacionales o religiosas. Este tipo de requisitos de registro son razonables. También es importante la regulación de los nombres y símbolos del partido para evitar la confusión y para que el estado pueda garantizar un electorado debidamente informado capaz de ejercer su libre elección.

71. En muchos estados, el registro de los partidos políticos presenta un cierto número de ventajas a los mismos. Por ejemplo, se puede exigir el registro para recibir financiamiento público, asegurar la disposición de tiempo en los medios de comunicación de uso público, o para el acceso a las votaciones durante las elecciones. También se puede exigir el registro para la adquisición de la personalidad jurídica del partido, que puede ser un requisito en algunos estados para abrir cuentas bancarias o poseer bienes. Una ventaja adicional del registro puede ser la protección otorgada a los nombres y logos del partido. Las ventajas proporcionadas a los partidos registrados no se consideran discriminatorias siempre que exista la misma oportunidad para el registro de un nuevo partido político.

72. Algunos estados exigen a los partidos políticos que presenten públicamente la constitución del partido tras el registro. Si bien dicho requisito no es inherentemente ilegítimo, los estados deben garantizar que este requisito no sea utilizado en perjuicio o discriminación a cualquier partido político. Dicho requisito no puede usarse para discriminar la constitución de los partidos que expongan ideas impopulares. En el caso *Refah Partisi (el Partido del Bienestar) and Others v. Turkey*, la Corte Europea de Derechos Humanos encontró que el Artículo 10 de la Convención Europea de Derechos Humanos, protege “no solo la información o las ideas que son favorablemente recibidas o consideradas como inofensivas o como materia de indiferencia, sino también aquellos que ofenden, escandalizan y cometen disturbios.” Así, la solicitud de un partido para el registro no debe ser negada sobre la base de una constitución partidista que exponga ideas que sean impopulares u ofensivas.

73. Es un requisito legítimo que los partidos políticos proporcionen información básica con su solicitud de registro definiendo su estructura organizacional. Esto es necesario para la identificación de las personas responsables, con el partido, para la recepción de comunicación por parte del estado y para la vigilancia de ciertas actividades como las elecciones.

c) Cuotas de registro

74. El pago de cuotas de registro razonables para el establecimiento de un partido político es un requisito aceptable. Sin embargo, las cuotas de registro no deben ser impuestas para restringir la constitución del partido. Por ejemplo, en muchos estados donde el registro solo sea una formalidad y no proporcione distintos privilegios o exija la disposición de los recursos del estado a un partido político, la imposición de cuotas de registro puede parecer innecesaria.

75. Las cuotas de registro nunca han de ser de cierta cantidad como para prevenir el registro de partidos legítimos. Las cuotas de registro que sean excesivas pueden ser consideradas discriminatorias ya que limitan el derecho de los ciudadanos sin recursos,

CDL-AD(2010)024

adecuados para asociarse y postularse a las elecciones, lo que está protegido por instrumentos internacionales. Así como con otras regulaciones sobre partidos políticos, las cuotas de registro deben aplicarse objetivamente a todos los partidos. Los estados también han de proporcionar métodos de registro no monetarios, como la expresión de un mínimo de apoyo a través de la recolección de firmas. Debe disponerse de métodos alternativos no pecuniarios así como el registro debe determinarse con base a un nivel mínimo de apoyo como oposición al estatus financiero.

d) Apoyo mínimo

76. Muchos estados de la OSCE exigen prueba de un mínimo de apoyo, con base en la recolección de firmas, previo al registro como partido político. Los requisitos mínimos varían enormemente entre los estados, pero se determinan usualmente como un porcentaje de la población.³² Aunque las limitaciones basadas en un apoyo mínimo establecidas por la recolección de firmas son legítimas, el estado debe garantizar que no son una carga excesiva como la restricción de las actividades políticas de los partidos pequeños o discriminar a los partidos que representan a las minorías. Dada las variaciones en el tamaño y naturaleza de los estados en toda la región de la OSCE, es generalmente mejor que el número mínimo para establecer que el apoyo sea determinado, al menos a nivel local o regional, no como un número absoluto, sino más bien como un porcentaje razonable del total de la población votante dentro de un distrito electoral particular. Algunos estados proporcionan un requisito numérico más bajo a partidos políticos formados por parlamentarios, ya que la obtención del cargo puede servir como interferencia o apoyo. Se puede establecer un mínimo de apoyo para los partidos ya sea por medio de una afiliación partidaria activa o a través de una expresión de apoyo como la recolección de firmas. La legislación debe establecer claramente los medios por los que el apoyo sean evidenciados.

77. Cuando se exija la recolección de firmas para ilustrar el nivel mínimo de apoyo ciudadano, se debe delimitar a los partidos plazos claros y una cantidad razonable de tiempo para la recolección de dichas firmas. También se les debe proporcionar la oportunidad de presentar firmas adicionales si fuese necesario. Si bien las listas de firmas pueden ser verificadas con propósitos de revisión, esta práctica puede ser objeto de abuso y como tal debe ser regulada cuidadosamente, incluyendo lo concerniente a la publicación de las listas y a quien está legitimado para impugnarlas. Si la verificación es considerada necesaria, la ley debe establecer el proceso para tal verificación y garantizar que es justa e igualmente aplicada a todos los partidos. Para estimular el pluralismo y la libertad de asociación, la legislación no debe limitar a los ciudadanos a firmar una lista de apoyo de solo un partido. Dicha limitación puede ser abusada de forma muy sencilla y puede llevar a la descalificación de los partidos que, de buena fe, creyeron que habían cumplido con los requisitos de registro.

78. Se pueden establecer mínimos requisitos de apoyo sobre la base de la pertenencia a un partido, en oposición a la recolección de firmas. Sin embargo cuando la pertenencia a un partido es el criterio sobre el cual se basa, es más crítico incluso que el mínimo número de miembros requeridos para establecer un partido sea razonable y no una carga excesiva. La verificación de una lista de firmas de apoyo a un partido puede ser necesaria para determinar su precisión, pero debe diseñarse para garantizar la igualdad y justicia en la aplicación.

79. La Comisión de Venecia del Consejo de Europa ha enfatizado la necesidad de lograr un equilibrio en la regulación de la recolección y verificación de firmas para establecer un nivel mínimo de apoyo.³³ La privacidad de los partidarios debe ser tomada en

CDL-AD(2010)024

consideración y equilibrada con la necesidad de verificar la precisión de las firmas de apoyo.

e) Ubicación geográfica

80. Las disposiciones relativas a la limitación de los partidos políticos que representan un área geográfica deben ser generalmente eliminadas de la legislación pertinente. Los requisitos que restringen la impugnación de los partidos solo con apoyo regional discriminan potencialmente a los partidos que gozan de un apoyo público fuerte, pero limitado a un área particular del país. Dichas disposiciones pueden también tener efectos discriminatorios adversos sobre los partidos políticos pequeños y los partidos que representan a las minorías nacionales.

81. Un requisito para la distribución geográfica de los miembros del partido puede también potencialmente representar una restricción severa al derecho de libre asociación a nivel local y regional incompatible con el derecho a libre asociación. Como tales, las consideraciones geográficas no deben ser un requisito para la constitución del partido político. Tampoco ha de prohibirse un partido político basado en un nivel establecido en el ámbito regional o local.

f) Regulación de los partidos interestatales

82. Las limitaciones a la interacción y funcionamiento de los partidos políticos a un nivel interestatal son injustificables y han de evitarse en toda legislación pertinente. El Documento de Copenhague expone claramente un requisito de que las asociaciones, incluyendo los partidos políticos, pueden comunicarse libremente y cooperar con asociaciones similares a un nivel internacional, incluyendo la disposición de asistencia financiera, cuando corresponda.³⁴ Esta comunicación y relación abierta entre los partidos a nivel interestatal se apoya además, en el Consejo de Europa – Comisión de Venecia, que dispone que:

“La práctica de la cooperación internacional entres los partidos que comparten la misma ideología es generalizada. Algunos partidos han proyectado más su dimensión internacional ayudando a los partidos hermanos en terceros países. En el pasado, estas prácticas ayudaron, por ejemplo, a la consolidación democrática de cierto número de países europeos. Si bien esta ayuda es compatible con la legislación nacional y en línea con los principios de la Convención Europea de Derechos Humanos y los estándares europeos, resulta plausible como buena práctica, ya que contribuye a crear sistemas de partidos sólidos y democráticos.”³⁵

83. Por lo tanto, la legislación que impide la libre interacción entre las ramas internacionales de los partidos políticos es contraria a las buenas prácticas y obligaciones de proteger el derecho a la libre asociación. Por consiguiente, los partidos políticos han de ser libres de disfrutar de la comunicación con otros partidos que compartan sus ideales a nivel nacional e internacional.

g) Medidas reguladoras para garantizar la no discriminación

84. La legislación puede regular a los partidos políticos, por medio de la persuasión, para garantizar la participación y representación plena de las mujeres y minorías en el proceso político. Por ejemplo, un estado puede permitir niveles menores de apoyo

CDL-AD(2010)024

ciudadano a los partidos de minorías nacionales. Dichas medidas no se consideran discriminatorias mientras sean compatibles con los instrumentos internacionales y regionales que permitan llevar a cabo medidas especiales para garantizar la igualdad de facto y apoyar la participación plena de las mujeres y minorías en la vida pública.³⁶

85. Cierta número de países han introducido las cuotas electorales de género en los últimos años, y en muchos otros países los partidos políticos aplican la cuotas voluntarias de género. Por ejemplo, como se advirtió en el reporte de la Comisión de Venecia sobre el Impacto de los Sistemas Electorales en la Representación de las Mujeres en la Política, CDL-AD(2009)029, diez estados miembros del Consejo de Europa (que también son estados participantes de la OSCE) han introducido cuotas legales obligatorias para los parlamentos nacionales (Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Francia, Armenia, la República ex Yugoslava de Macedonia, Serbia, Portugal, Eslovenia, España y Albania). Estas cuotas difieren considerablemente con respecto al porcentaje mínimo de cada sexo exigido entre las candidaturas, que van desde el 15% al 50% requerido para ambos sexos. Algunos países también prevén el orden de preferencia en la lista. Por ejemplo, en Serbia, cada cuarta posición debe llenarse con el sexo subrepresentado; en Bosnia y Herzegovina debe haber un candidato del sexo subrepresentado entre las dos primeras posiciones en la lista, dos candidatos entre los primeros cinco, y tres entre los primeros 8; y en Bélgica, las dos primeras posiciones no se deben llenar con candidatos del mismo sexo. En alrededor de 30 estados miembros del Consejo de Europa, uno o más partidos políticos han adoptado las cuotas voluntarias para garantizar la nominación de cierta proporción de mujeres.⁶

h) Requisitos para la retención del registro de los partidos.

86. Una vez que el registro es aprobado, los requisitos para la retención del registro deben ser mínimos. Sin embargo, los requisitos para continuar recibiendo ciertos beneficios del estado, como el financiamiento público y el acceso a las votaciones en las elecciones, puede ser más alto que los requisitos para mantener el estatus de registro como partido político. La pérdida de la condición de registro, en oposición a la pérdida de los beneficios del estado, debido a la falta de presentación de las formas u otros reportes exigidos, que deben ser limitadas a los casos de serias violaciones y de acuerdo a procedimientos claramente definidos. Cuando la legislación prevea la pérdida de la condición de registro, también debe establecer procedimientos claros sobre la capacidad y requisitos de los partidos para volver a registrarse.

87. Una buena práctica es que los estados prevean una vía por la cual los partidos políticos puedan hacer cambios menores a su información de registro, como la dirección de la matriz, o el nombre del contacto oficial, solo a través de un proceso de notificación en vez de exigir un nuevo registro.

88. En algunos estados, un partido político que no cumpla un mínimo del umbral de resultados en una elección, pierde su estatus como partido político registrado. Esta práctica está lejos de ser ideal y no debe incluirse en la legislación pertinente. Si un partido cumplió originalmente con todos los requisitos para el registro, entonces debe poder continuar con las actividades partidistas fuera de las elecciones. Como mínimo, en

⁶ Véase el documento CDL-AD(2009)029 Reporte sobre el Impacto de los Sistemas Electorales de la Representación de las Mujeres en la Política, adoptado por el Consejo para Elecciones Democráticas en su 28ª reunión (Venecia, 14 de marzo del 2009) y por la Comisión de Venecia en su 79ª Sesión Plenaria (Venecia, 12-13 de junio del 2009), párr. 89.

CDL-AD(2010)024

vez de perder sus derechos como una asociación formal, los partidos que no recibieron el apoyo adecuado en una elección deben poder continuar su asociación bajo las leyes que rigen a las otras asociaciones. Dichos partidos pueden ser excluidos válidamente de los beneficios asociados con ser un partido político activo (ejemplo, subsidios del estado) pero no debe perder los derechos básicos (ejemplo, libertad de reunión y asociación) otorgadas a todas las asociaciones públicas.

6. PROHIBICIÓN O DISOLUCIÓN DE LOS PARTIDOS POLITICOS

a) Legalidad

89. La prohibición o disolución de un partido político es una injerencia más seria que la cancelación de la matrícula (pérdida de la condición de registro). La prohibición o disolución es una proscripción absoluta a la existencia del partido. En la Resolución 1308(2002) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (PACE por sus siglas en inglés) sobre las Restricciones a los partidos políticos en los estados miembros del Consejo de Europa, la PACE estableció en el párrafo 11 que “las restricciones sobre la disolución de los partidos políticos deben ser consideradas como medidas excepcionales que se apliquen en caso de que el partido recurra a la violencia o amenace la paz civil y el orden constitucional democrático del país.” Así, la oportunidad para que el estado disuelva o prohíba la constitución de un partido político, ha de ser excepcional y aplicada solo en casos extremos. Este alto nivel de protección ha sido considerado apropiado por la Corte Europea de Derechos Humanos dado al papel fundamental de los partidos políticos en el proceso democrático.³⁷ Dichas protecciones se conceden a la luz del importante papel de los partidos en una sociedad democrática.

90. Los instrumentos universales y regionales sobre derechos humanos reconocen las razones válidas para restringir el ejercicio de la libertad de asociación, incluyendo las de orden público, seguridad pública, protección a la salud y la moral³⁸ de la sociedad, seguridad nacional (incluyendo medidas con la intención de luchar contra el terrorismo y extremismo)³⁹ y la protección de los derechos y libertades de otros. En todos los casos, dichas medidas deben ser objetivas y necesarias en una sociedad democrática. Sin embargo, la prohibición o disolución de los partidos políticos es la más severa de las restricciones disponibles sobre los partidos políticos y es solo aplicable cuando todas las medidas menos severas hayan sido consideradas inaplicables.

b) Proporcionalidad

91. Se deben aplicar estrictas consideraciones de proporcionalidad al determinar si la prohibición o disolución de los partidos se justifica. Como advirtió la PACE, “tanto como sea posible, se deberán utilizar medidas menos radicales que la disolución”.⁴⁰ Así, el principio de proporcionalidad aplica y el estado debe demostrar que ningún medio menos restrictivo será suficiente.

c) Restricciones a la prohibición o disolución

92. Como se advirtió anteriormente, la posibilidad de disolver o prohibir la constitución de un partido político debe ser excepcional y aplicado solo en casos extremos. Los partidos políticos no deben nunca ser disueltos por infracciones de conducta administrativas u operativas menores. Se deben aplicar sanciones menores en dichos

CDL-AD(2010)024

casos. Tampoco puede prohibirse o disolverse un partido político porque sus ideas sean desfavorables, impopulares u ofensivas. Si el partido concierne no usa la violencia y no amenaza la paz civil, ni el orden constitucional democrático, entonces no se justifica la prohibición o disolución.⁷

93. El sólo hecho de que un partido abogue por un cambio pacífico del orden constitucional no es suficiente para justificar su prohibición o disolución. Los partidos políticos deben poder promover un cambio en la ley o en la estructura constitucional o legal del estado, informado de que los medios utilizados para la promoción sean legales y compatibles con los principios democráticos fundamentales.

94. La disolución de los partidos políticos basada en las actividades de los miembros del partido como individuos, es incompatible con las protecciones otorgadas a los partidos como asociaciones. Esta incompatibilidad se extiende a las acciones individuales de la dirigencia del partido, excepto en los casos en los que puedan probar que actuaron como representantes del partido en su totalidad. Para que la disolución sea aplicable, se debe mostrar que fue el órgano estatuario del partido (no miembros individuales) quienes llevaron a cabo objetivos y actividades que exigían dicha disolución.⁴¹ Un partido no puede ser considerado responsable de la acción tomada por sus miembros si tal acción es contraria a la constitución o actividades del partido.⁴²

95. Las acciones llevadas a cabo por individuos particulares estando afiliados al partido, cuando no representan oficialmente al partido, deben atribuirse solo a los individuos. En dichos casos se pueden aplicar sanciones civiles y penales al individuo.

96. La Comisión de Venecia ha encontrado, después de completar una encuesta sobre legislación nacional relativa a la regulación de los partidos políticos, que cuando así se permita, la prohibición y la disolución sean aplicables solo en casos extremos incluyendo el siguiente: amenaza al ejercicio y/o soberanía del estado, amenaza al orden democrático básico, violencia que amenace la integridad territorial del estado, incitar al odio étnico, social, o religioso, y el uso o amenaza de la violencia.⁴³ Incluso donde dichas razones para la prohibición o disolución sean listadas en la legislación es importante señalar que la prohibición debe cumplir los estrictos estándares de legalidad y proporcionalidad discutidos anteriormente, para que se justifiquen.

IX. FUNCIONAMIENTO INTERNO DE LOS PARTIDOS POLITICOS

1. DEMOCRACIA INTERNA DEL PARTIDO

97. Debido al importante papel que los partidos juegan como actores de la democracia, algunos estados de la OSCE han impuesto requisitos sobre que ciertas funciones internas del partido sean democráticas por naturaleza. La base y aplicabilidad de dicha legislación debe ser cuidadosamente considerada. La regulación de las funciones internas del partido, cuando se aplica, debe ser interpretada restrictivamente para no interferir indebidamente con el derecho de los partidos a administrar sus propios asuntos internos, como asociaciones libres.

98. Sin embargo, como partidos, contribuyen a la expresión de la opinión política y son instrumentos para la presentación de candidatos en las elecciones, por lo que algunas

⁷ Véase *Batasuna vs. España* (CoEDH, sentencia del 30-06-2009).

CDL-AD(2010)024

regulaciones sobre las actividades partidistas internas puedan ser consideradas necesarias para garantizar el correcto funcionamiento de una sociedad democrática.⁴⁴ Las regulaciones más comúnmente aceptadas están limitadas a requisitos para que los partidos sean transparentes con respecto a su toma de decisiones y para que busquen las aportaciones de los miembros cuando se determine la constitución y los candidatos del partido.

a) Igualdad de género

99. El pequeño número de mujeres en la política permanece como un tema crítico que socava el pleno funcionamiento de los procesos democráticos. En muchos estados las mujeres siguen representando una minoría de un solo dígito en el parlamento, y el promedio europeo es de 18%.⁴⁵ Se deben considerar como reglas internas del partido, medidas específicas para garantizar que las mujeres tengan una oportunidad adecuada de competir en las elecciones (véase la sección III) y ser representadas en los órganos electos. Esto sería consistente con la Recomendación 1899 (2010), titulada “Incrementando la representación de las mujeres en la política por medio del sistema electoral.”. En el cual el Comité de Ministros del Consejo de Europa alienta a los estados miembros incrementar la representación de las mujeres introduciendo cuotas.

100. La creación de una “sección específica de mujeres” o “división de género” en un partido es utilizada para promover una mayor igualdad de género. Dichas secciones o divisiones pueden dar un gran paso garantizando la participación de la mujer, permitiéndole una oportunidad para discutir temas de interés común así como un foro para las actividades de desarrollo de conocimientos. Mientras que la OSCE/ODIHR ha reconocido que estos órganos pueden trabajar a veces contra el interés de la mujer marginándola o haciéndola de lado dentro del partido, su creación debe ser considerada, generalmente como una medida positiva para garantizar la participación equitativa de la mujer y el conocimiento sobre el género.⁴⁶

101. Con relación a los instrumentos universales y regionales diseñados para garantizar la igualdad de las mujeres así como los principios generales de no discriminación, la legislación debe tratar de garantizar que las mujeres puedan participar enteramente en los partidos políticos como medios fundamentales para el pleno goce de sus derechos políticos. De acuerdo con el artículo 4 de la CEDAW, se deben tomar medidas especiales, que pueden incluir disposiciones como la adopción de cuotas de representación, requisitos para el equilibrio de género en las juntas con la tarea de seleccionar a los candidatos, la introducción de un criterio de selección neutral de género, o programas de capacitación especializados. Las cuotas voluntarias que no sean legalmente obligatorias pero incluidas en los estatutos de los partidos también han probado ser efectivas para garantizar la representación de la mujer.

102. De acuerdo con la Comisión de Venecia y el Comité de Ministros del Consejo de Europa, las cuotas electorales de género pueden considerarse como medidas apropiadas y legítimas para incrementar la representación parlamentaria de las mujeres. En la Declaración del Comité de Ministros 2009 “Haciendo una realidad la igualdad de género”, se urgió a los estados miembros realizar actividades positivas o la adopción de medidas especiales para lograr una representación equilibrada en la toma de decisiones políticas y públicas. De manera similar, de acuerdo con la Decisión de la OSCE No, 7/09 sobre la Participación de la Mujeres en la Vida Política y Pública, el Consejo Ministerial invita a los estados participantes a “considerar posibles medidas legislativas, que facilitarán una participación más equilibrada de las mujeres y hombres en la vida política y pública y

CDL-AD(2010)024

especialmente en la toma de decisiones”, y a “ animar a todos los actores políticos a promover la participación equitativa de las mujeres y hombres en los partidos políticos, con el fin de lograr una mejor representación de género equilibrada en los cargos públicos en todos los niveles de toma de decisiones”. Todos estos pasos se consideran buenas prácticas.

103. Cuando sea aplicables, las medidas especiales pueden también incluir programas de capacitación desarrollados por candidatas mujeres, previo a su selección, para garantizar que tienen la misma oportunidad de fungir como candidatas y ser electas. Estos programas de capacitación pueden incluir un sistema de tutoría para nuevos miembros inexpertos (incluyendo mujeres y minorías) así como cursos de capacitación de sensibilidad de género a miembros nuevos para promover las relaciones de trabajo no discriminatorias y el respeto a la diversidad y estilo de gestión.⁴⁷ Se deben promulgar también programas similares y medidas especiales para garantizar la participación minoritaria. La legislación puede exigir dichas capacitaciones como medida para garantizar la igualdad de facto a las mujeres y minimizar el efecto de las desigualdades históricas en la vida política.⁴⁸

104. Las medidas especiales para mujeres pueden incluir también la adopción, implementación y evaluación de estrategias, planes y programas a diferentes niveles sobre igualdad de género, incluyendo planes de acción específicos para lograr una participación y representación equilibrada de mujeres y hombres en cargos tanto públicos, como internos del partido. Por otra parte, también puede incluirse el establecimiento de grupos y plazos para la implementación efectiva de los planes de igualdad de género, incluyendo planes de acción específicos.

105. La participación de las mujeres en las actividades partidistas puede mejorarse reconociendo y considerando las responsabilidades familiares de los miembros del partido. Las responsabilidades familiares pueden ser un impedimento para algunos miembros para participar en las actividades del partido. Los esfuerzos para evitar las reuniones del partido que entren en conflicto con las responsabilidades familiares de los miembros y la disposición de instalaciones para el cuidado de los niños puede facilitar la participación en las actividades del partido.

b) El papel de las minorías

106. De acuerdo con el artículo 4(2) y el artículo 15 de la Convención Marco sobre la Protección a las Minorías Nacionales, la legislación puede exigir a las autoridades del estado que cumplan una obligación que permita la plena e igual participación de las minorías en la vida política. Como buena práctica, los partidos políticos deben esforzarse voluntariamente para garantizar la presentación de temas pertinentes a las minorías nacionales en los programas del partido.

107. La adopción de iniciativas específicas con el objetivo de promocionar la participación minoritaria es crucial para garantizar que los requisitos para una representación de las minorías sea más que teórica. Las medidas internas del partido diseñadas para fomentar la representación de las minorías pueden servir como una base para la recepción de iniciativas legislativas particulares, que podrían ser consistentes con la Convención Marco del Consejo de Europa para la Protección de las Minorías Nacionales.

CDL-AD(2010)024

108. Los partidos políticos pueden considerar tomar una variedad de medidas para apoyar la participación minoritaria, incluyendo la creación de comités consultivos sobre temas de minorías, capacitación y programas de reclutamiento enfocados en las minorías nacionales, y disposiciones que requieran afiliación de minorías en los comités y listas de candidatos internos del partido. Todos estos pasos son considerados buenas prácticas.⁸

X. ESTRUCTURA Y ACTIVIDADES DEL PARTIDO

1. REGLAS INTERNAS DEL PARTIDO

109. La legislación relativa a los partidos políticos no tiene necesariamente que incluir el requisito para la creación o publicación de los estatutos del partido. Sin embargo, dichos estatutos son legalmente exigidas en algunos países de la OSCE y pueden ser un paso importante para asegurar el compromiso del partido con la igualdad y no discriminación. Los estatutos de los partidos en algunos estados de la OSCE incluyen las cuotas voluntarias para garantizar igual oportunidad para las mujeres. La adopción de las cuotas voluntarias es un esfuerzo ejemplar de parte de dichos partidos y debe verse de manera positiva.

110. Los estatutos de los partidos también pueden ser importantes para garantizar que los miembros del partido están informados de sus derechos y responsabilidades. Como tales, los estatutos de los partidos pueden ser aprobadas a través de un proceso participativo, como congresos partidistas, en vez de por el dirigente del partido individualmente, y estar ampliamente disponibles para los miembros del partido.

111. Los estatutos de los partidos definen generalmente los derechos y deberes de los miembros de los partidos políticos, la organización del partido, y los procesos para la toma de decisiones. Los estatutos de los partidos también pueden (cuando sea aplicable) definir las responsabilidades de los partidos a nivel local, regional, y nacional, así como la relación entre estos distintos órganos.

112. Los estatutos de los partidos deben idealmente, proporcionar vías internas de recurso a los miembros que crean que la propia normativa haya sido violada. Cuando la ley permita el acceso a las cortes civiles, solo deberá ser permitido después de agotar las vías internas de recurso.

2. ELECCIÓN DE LA DIRIGENCIA Y CANDIDATOS DEL PARTIDO

113. Los partidos deben tener la capacidad de elegir a los funcionarios y candidatos del partido, libres de toda interferencia del gobierno. Reconociendo que la selección de candidatos y la determinación del orden de preferencia en las listas electorales suele estar dominado por entidades cerradas y viejas redes de políticos ya establecidos; se necesitan criterios transparentes y claros para la selección de candidatos, para que los nuevos miembros (incluyendo mujeres, y minorías) tengan acceso a los puestos de toma de decisiones. También se debe celebrar la composición de los órganos de selección con un equilibrio de género.

⁸ Véase también los siguientes documentos de la Comisión de Venecia: Participación de las minorías en la vida pública (Serie "Ciencia y técnica de la democracia", No.45); Voto doble para personas que pertenezcan a minorías nacionales (cdl-AD(2008)013) y el Trato preferencial a las minoría nacionales residentes en otro estado (CDL-INF(2001)019).

3. REGULACIÓN DEL DERECHO A AFILIARSE A PARTIDOS POLITICOS

a) Naturaleza voluntaria de la asociación

114. Es vital advertir que la asociación dentro de los partidos políticos debe ser de naturaleza voluntaria. Como se indicó en la definición de los partidos políticos proporcionada en este texto y tal y como se consagra en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 20), todos los ciudadanos deben ser libres de pertenecer o abstenerse de asociaciones según su preferencia. La afiliación debe ser una expresión de una elección libre del individuo para utilizar los medios colectivos de un partido político para el pleno goce de su derecho individual a la expresión y la opinión. La legislación debe ordenar explícitamente que ninguna persona puede ser obligada a asociarse a un partido político en contra de su decisión.

115. Los miembros de los partidos políticos deben poder también cancelar su membresía en cualquier momento. La cancelación de la membresía es un elemento importante de la naturaleza voluntaria de la asociación y deben ocurrir sin multas o sanciones. En particular, en el caso de las funciones del partido, ramas o la expresión de nuevas plataformas, se les debe permitir a los miembros del partido continuar o cesar su afiliación como consideren pertinente.

116. No se garantiza la afiliación a los individuos que no se suscriban a una ideología común de la asociación.⁴⁹ Es justificable que los partidos nieguen la afiliación de cualquier solicitante que rechace los valores que defienden, o a quien actúe contra los valores e ideas del partido. Dichas restricciones a la afiliación deben sin embargo, ser construidos como no discriminatorios por naturaleza, lograr un equilibrio cuidadoso entre la necesidad de las asociaciones políticas de basarse en creencias colectivas y los principio de no discriminación. De hecho, muchos partidos en la región de la OSCE han incluido en sus estatutos un aviso de que la afiliación está abierta a todas las personas que estén de acuerdo con los valores fundamentales del partido con independencia de otras condiciones.⁵⁰ Dichos estatutos partidistas son ejemplares al garantizar que la afiliación partidista sea inclusiva y no discriminatoria.

b) Restricciones razonables del Estado a la libre asociación de los funcionarios públicos

117. El artículo 11.2 de la ECHR permite algunas restricciones al ejercicio de los estados sobre la libre asociación en tres categorías de personas: policías y fuerzas armadas. Además, la Corte Europea de Derechos Humanos ha reconocido que el artículo 11.2 que justifica las restricciones a las actividades políticas de tales categorías de personas, para garantizar su imparcialidad y el correcto funcionamiento de sus cargos no partidarios. Por lo tanto, la participación en los partidos políticos y la afiliación de los funcionarios públicos puede ser regulada o denegada para garantizar que dichas personas puedan cumplir con sus funciones públicas, libres de todo conflicto de interés.

118. Las restricciones a la libre asociación política de los funcionarios públicos han sido consideradas legítimas y necesarias en una sociedad democrática como medio para garantizar que los derechos y libertades de los demás, en particular, el derecho a un gobierno representativo. En el caso *Ahmed v. United Kingdom*,⁵¹ la Corte Europea de

CDL-AD(2010)024

Derechos Humanos encontró que no hubo violación cuando el reino Unido restringió a ciertas clases de funcionarios públicos comprometerse en actividades políticas que pudieran implicar parcialidad. El Acta Hatch de 1939 de los Estados Unidos es otro ejemplo de dicha restricción legítima. El Acta establece que: “ningún funcionario o empleado del poder ejecutivo del gobierno federal, o de cualquier agencia o departamento del mismo, habrá de tomar parte activa en la administración política o en campañas políticas. “Aunque legítimas generalmente, sin embargo, dichas restricciones pueden ser consideradas una infracción indebida si se aplican de manera excesivamente amplia, tal y como a todas las personas al servicio del gobierno.⁵²

c) Restricciones excesivas del Estado a la libre asociación

119. La afiliación a distintos partidos políticos ha sido desalentada históricamente. La libre asociación es un derecho fundamental que no debe ser limitado por requisitos que solo se asocien a una organización en específico. La leyes que limiten la afiliación partidista (en vez de la candidatura) a solo un partido político, deben mostrar razones de peso para hacerlo. La legislación que limite a una persona a permanecer solo a un partido político debe ser evaluada cuidadosamente y solo se debe mantener si es compatible con la Convención Europea de Derechos Humanos. En particular, en estados con estructuras partidistas subnacionales que permitan a los partidos competir solo en el nivel local o regional, la capacidad de mantener varios partidos es fundamental para la libre expresión de la voluntad del elector.

d) Ciudadanos extranjeros

120. Las obligaciones internacionales reconocen la nacionalidad y ciudadanía como una restricción razonable a los derechos de participación política (véase el ejemplo del artículo 16). Sin embargo, los instrumentos sobre derechos humanos aplicables a la región de la OSCE proporcionan a los ciudadanos extranjeros y personas apátridas, la misma protección general a los derechos reconocida a los ciudadanos. Además, en el particular contexto de las elecciones, en 1997 entró en vigor la Convención Europea sobre la Participación de Extranjeros en la Vida Pública a Nivel Local⁵³ y existe una tendencia creciente dentro de varios países europeos a que los residentes extranjeros voten y se postulen a las elecciones.

XI. LOS PARTIDOS EN LAS ELECCIONES

1. EL PAPEL DE LOS PARTIDOS Y LOS CANDIDATOS

a) Sistemas electorales

121. Los estados de la OSCE muestran una gran variedad de sistemas electorales y de partidos.⁹ Dicha elección dependen, a menudo, del desarrollo histórico y cultural de los distintos estados. Cualquier lineamiento sobre la legislación política debe ser consciente de esta variedad y entender que debe evitar cualquier solución absoluta o que se promulguen regulaciones.

⁹ Decisión Ministerial de la OSCE No. 53 sobre las Elecciones, en el cual los estados participantes de la OSCE reconocen que “las elecciones democráticas pueden llevarse a cabo bajo una variedad de distintos sistemas electorales y leyes”.

CDL-AD(2010)024

122. La elección de un país de un sistema electoral debe respetarse mientras defienda un estándar mínimo para las elecciones democráticas. Como países disfrutan de una gran latitud en el desarrollo de un sistema electoral, los lineamientos para la legislación relativa a los partidos políticos debe reconocer el impacto que los distintos sistemas electorales tienen en los partidos políticos. La variedad de formas en la cual los partidos políticos pueden ser afectados por los diferentes sistemas electorales exige cierta consideración sobre el desarrollo político y forma de gobierno de un estado, cuando se desarrolla legislación relativa a los partidos políticos.

b) Pluralismo político

123. El pluralismo político es crítico para garantizar la efectividad de la gobernabilidad democrática y proporciona a los ciudadanos de una información en la elección de su gobierno. La legislación relativa a los partidos políticos debe promover el pluralismo como medio para garantizar la capacidad de expresar puntos de vista opuestos y transiciones democráticas del poder.

124. Generalmente, las medidas para limitar el número de partidos políticos que puedan contender en una elección no se considera incompatible y puede ser visto como razonables para la administración de las elecciones y prevenir la fragmentación. Sin embargo, la legislación debe evitar restringir el número de partidos por medio de una carga excesiva de requisitos para el registro o expresión de un mínimo de apoyo. No sólo estas restricciones minimizan inherentemente el libre funcionamiento del pluralismo político en la sociedad, sino que pueden ser fácilmente manipulados para silenciar a los partidos o candidatos que expresen opiniones impopulares a los que están en el poder.

125. Como otra medida para garantizar el pluralismo, el marco legal debe proporcionar un trato equitativo a todos los partidos políticos y candidatos, incluyendo las mujeres y grupos minoritarios. Esto incluye la protección de su derecho a presentar candidatos así como su elegibilidad para recibir financiamiento político y apoyo público.

c) Candidatos del partido.

126. Una función importante de los partidos políticos es la presentación de candidatos a las elecciones en un esfuerzo para ganar y ejercer la autoridad política. Los candidatos son escogidos por el partido como representantes de los ideales del partido. Sin embargo, la candidatura es una expresión del derecho del individuo a ser electo y como tal, las regulaciones legales sobre los candidatos deben garantizar el derecho del ciudadano a ser candidato en las elecciones.

127. El derecho individual para postularse en las elecciones puede verse afectado por tres conjuntos de reglas, aquellas impuestas por el estado para el registro como candidato, aquellas impuestas internamente por el partido para la selecciones de los candidatos, y restricciones admisibles como los requisitos de edad, residencia o ciudadanía. Mientras el primer conjunto de reglas no debe limitar indebidamente el derecho a la libre expresión y asociación de los partidos, es una buena práctica (aunque no exigida por la ley) que el segundo conjunto también respete la necesidad de garantizar candidatos que sean escogidos con el apoyo del partido en general. Las reglas internas del partido para la selección de candidatos no deben estar sujetas a regulación por el estado excepto para garantizar que la selección sea consistente con la constitución interna del partido.

CDL-AD(2010)024

128. Los partidos políticos a menudo proporcionan apoyo, financiamiento y recursos de campaña a los candidatos elegidos. La legislación que regula las actividades del partido debe permitir el libre ejercicio de dicho apoyo. Mientras que el financiamiento y las contribuciones de campaña pueden ser regulados por el estado, dichas regulaciones deben respetar el derecho fundamental del que gozan los individuos en un partido a participar en la vida política, incluyendo por medio de la oferta de apoyo a un candidato de su elección.

129. En los sistemas electorales de listas cerradas, los partidos pueden asignar o definir el orden de sus candidatos en una lista electoral. Esto es aceptable, pero debe prohibirse a los partidos que cambien el orden de los candidatos dentro de una lista electoral después de que la votación haya comenzado.

d) Candidatos que no pertenecen al partido (independientes)

130. El derecho de los candidatos individuales para postularse a un cargo, libre de cualquier asociación partidista política es especialmente protegido por el Documento de Copenhague que garantiza el “derecho de los ciudadanos para buscar un cargo público o partidista, individualmente o como representante de los partidos políticos u organizaciones, sin discriminación.”⁵⁴ Mientras los partidos sean visto como actores centrales en las elecciones, su papel no puede excluir o socavar el derecho de los individuos para postularse a un cargo. Como tal, la legislación actual en la región de la OSCE prohíbe que la candidatura independiente sea revisada, y la legislación relativa a los partidos políticos en las elecciones deben también incluir una mención especial sobre los derechos de los candidatos independientes que se postulan en las elecciones. Las regulaciones a los partidos relativas al acceso a la votación, cuotas y restricciones a la candidatura deben ser las mismas que para los candidatos independientes. Estas reglas para el acceso a la votación y cuotas no pueden, sin embargo, ser de un nivel que no pueda ser alcanzado por los candidatos independientes comparado con los partidos. En donde se les proporcione apoyo estatal a los partidos políticos, como el espacio público en los medios, debe haber un sistema de apoyo para candidatos independientes para garantizar que se les conceda trato equitativo en la asignación de los recursos del estado.

e) Igualdad de género en la selección de candidatos

131. La legislación sobre los partidos políticos debe garantizar que mujeres y hombres tengan la misma oportunidad de ser candidatos y ser electos. Además de las medidas discutidas anteriormente para garantizar la igualdad en la candidatura (cuotas partidistas voluntaria, comités de selección con equilibrio de género, y capacitación para las candidatas así como planes de acción sobre la igualdad de género y reglas claras y transparentes para la selección de candidatos), los partidos deben respetar todas las otras medidas establecidas por el estado para garantizar la igualdad de género en las elecciones, incluyendo las disposiciones relativas a la igualdad de género en la candidatura y listas de partidos.

132. El artículo 4 de la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés) deja claro que “la adopción por parte de los estados de medidas especiales temporales con el objetivo de acelerar la igualdad de facto entre hombres y mujeres no se ha de considerar como discriminación...”. Como tal, y a la luz de las desigualdades históricas sufridas por las mujeres a lo largo de la región de la OSCE y globalmente, los estados pueden legislar

CDL-AD(2010)024

sobre requisitos particulares o imponer otras medidas con el objetivo de garantizar la participación equitativa de la mujer en la vida política y como candidatas.

133. Las cuotas son una medida que puede ser adoptada por los estados. En la Recomendación 1899(2010), titulada "Incrementando la representación de las mujeres en la política a través del sistema electoral". La Asamblea Parlamentaria invita a los estados miembros del Consejo de Europa a incrementar la representación de las mujeres introduciendo cuotas. A los países con un sistema de listas de representación proporcional se les anima a (considerar) introducir una cuota obligatoria que prevea no sólo una alta proporción de candidatas (al menos 40% idealmente), pero también una regla estricta del orden de preferencia, por ejemplo un sistema de alternancia que intercale a los hombres y mujeres candidatos o que cada grupo de tres candidatos en la lista (1-3,4-6,7-9, etc.) consiste de al menos un candidato del sexo menos representado. Con la reglas del orden de preferencia, como éstas, las mujeres candidatas no se arriesgan a ser puestas muy bajo en la lista para tener una oportunidad real de ser electas. A los países con sistemas de mayoría o pluralidad se les invita a introducir el principio de que cada candidatos elige a un candidatos entre al menos una mujer y un hombre nominados en cada distrito del partido o encontrar otras manera de garantizar una mayor representación de las mujeres en la política.

134. En donde las cuotas sean obligatoria, existe preocupación sobre que estas cuotas crearán en esencia un tope para el avance del género exigiendo a los partidos mantener a las mujeres en los puestos de bajo nivel para garantizar el cumplimiento. Es importante garantizar que tales cuotas permitan efectivamente a las mujeres la capacidad de subir a posiciones de liderazgo en vez de crear restricciones de facto en su ascenso. Es una buena práctica el revisar periódicamente las cuotas para evaluar si debe mantenerse al mismo nivel o si el número debe incrementarse, particularmente en niveles bajos de la administración.

135. El ser puesto en una lista electoral como candidato no es garantía para la representación de las mujeres. Los factores culturales e históricos crean desigualdades que no son fáciles de combatir con cuotas y requisitos de listas en sí. Por ejemplo, las responsabilidades domesticas son identificadas usualmente como el impedimento más importantes para que las mujeres entren a la política. Las reuniones del partido en tiempos inconvenientes, así como la falta de instalaciones para el cuidado de los niños, impiden acudir a muchos candidatos con responsabilidades familiares. Por otra parte, las mujeres reciben a menudo menos apoyo y fondos de sus partidos a lo largo del periodo de campañas, o se espera que incluso renuncien a sus cargos para darlos a sus contrapartes hombres después de la elección. Los estados deben tomar medidas necesaria para garantizarla prevención de dicha prácticas, así como el promulgar medidas positivas para ayudar a promover la candidatura de una mujer.

136. Debe haber una variedad de sanciones disponibles para cuando los partidos no cumplan con las medidas legales que tengan el objetivo de garantizar la igualdad de género. Las sanciones pueden ir desde sanciones financieras, como la negativa o reducción de los fondos públicos, hasta sanciones legales más severas, como la remoción de la lista del partido de la votación. En algunos casos, las sanciones deben ser proporcionales a la naturaleza de la violación.

f) Candidatos minoritarios

CDL-AD(2010)024

137. La oportunidad de que las minorías nacionales sean electas es de igual manera un área importante de posible regulación. De acuerdo con la Convención Marco sobre Minorías Nacionales, los estados deben garantizar el libre ejercicio de los derechos políticos a las minorías nacionales. Se deben tomar, por lo tanto, medidas dentro del proceso electoral, que garanticen que las minorías nacionales tengan una oportunidad igual para ser electos y representados en el parlamento.⁵⁵

138. Las medidas para ayudar en la representación minoritaria incluyen a menudo prácticas como la reservación de un conjunto de curules o escaños en el parlamento para las minorías, o la práctica de acortar el umbral de votos mínimo para la representación en el parlamento en los casos en que los partidos representen a las minorías nacionales. Cuando sean aplicables, dichas medidas han de ser adoptadas en la legislación por los estados para ayudar a garantizar a las minorías que puedan ser electas sobre la misma base que otros candidatos.

g) Regulaciones a las candidaturas.

139. Existen instancias donde los candidatos electos de una lista de partido renuncian a su partido o cambian de partido durante su término en el cargo. Algunos estados tienen legislaciones que terminan el mandato de un funcionario público debido al cambio en la afiliación partidista. Dicha regulación es ampliamente restrictiva y potencialmente sujeta a abuso por los dirigentes de los partidos políticos. Los funcionarios electos son elegidos por los votos emitidos por los ciudadanos. La legislación de los partidos políticos no debe transferir el control otorgado de los votantes a los partidos. La Comisión de Venecia del Consejo de Europa ha decidido sobre el control del mandato:

“En los países europeos, por otro lado, la teoría del libre mandato de los representados es general y ampliamente aceptada. De acuerdo con esta teoría, los miembros del parlamento son considerados como representantes de todas las personas y son responsables solo ante sus conciencias. Como consecuencia, deben acatar las reglas y no otras órdenes o instrucciones que puedan ser vinculantes para ellos. Varias constituciones incluso prohíben la posibilidad de dar instrucciones a los diputados (Bélgica, Francia, Alemania, Italia y Suiza). Fuera de Europa, el mandato obligatorio existe en países como China, India, Nigeria, Sudáfrica, Cuba, Vietnam o Corea del Norte.”⁵⁶

140. Algunos partidos han adoptado medidas voluntaria para responder a los cambios en la afiliación política como los códigos multipartidarios de conducta que obligan a los partidos a rechazar la afiliación de funcionarios electos que intenten cambiarse de partido. Es el derecho de un partido político el rechazar la afiliación en el caso de que una persona que crea que no defiende fundamentalmente los valores del partido, como es el derecho de otros partidos a aceptar la nueva afiliación de los funcionarios electos si se considera deseado y garantizado.

141. La legislación electoral puede imponer un umbral de votación mínimo para que los candidatos sean electos al parlamento. En dichos casos, este umbral de votación debe cumplirse por el partido político en su totalidad para que los candidatos individuales del partido sean elegibles para ser titulares de los puestos en el parlamento. Los umbrales de votación mínimos no deben ser considerados ilegítimos o discriminatorios mientras se apliquen objetivamente y permitan la candidatura de los que no pertenezcan al partido (candidatos independientes). Sin embargo, dicho umbrales de votación deben ser

CDL-AD(2010)024

promulgados a nivel lo suficientemente bajo para no impedir la pluralidad política o poner en riesgo la representatividad de la legislatura. Además, la legislación relativa a los partidos políticos puede hacer excepciones específicas a los umbrales de votación mínimos, para garantizar la representación de los partidos que representen a las minorías. En tales casos, la legislación debe dar una definición clara de lo que constituye un “partido minorista” en relación a la elegibilidad del que renuncia al umbral de votación.

2. ACCESO A LAS ELECCIONES

a) Acceso a las votaciones para los partidos políticos (participación en la contienda)

142. Los estados pueden exigir a los partidos que cumplan con ciertas obligaciones para ser ubicados en las boletas electorales. Estos requisitos pueden aplicar a cada contienda electoral por separado y pueden aplicar uno nuevo en cada ciclo electoral. Dichos requisitos incluyen usualmente uno más de los siguientes: pago de un depósito (reembolsable si el partido recibe un porcentaje predeterminado de votos), una muestra de un mínimo de apoyo como lo indica la recolección de firmas de los electores, la consecución de un mandato o un mínimo porcentaje de votos en la elección previa.

143. La capacidad para que todos los partidos accedan a la boleta debe ser igual y libre de discriminación en todo momento. Mientras se exijan los depósitos bancarios, los que sean excesivos pueden ser considerados como discriminatorios ya que limitan el derecho de los ciudadanos sin recursos adecuados para postularse a una elección, protegido por los instrumentos sobre derechos humanos. Así como con otras regulaciones sobre los partidos políticos, dichas cuotas deben aplicarse objetivamente a todos los partidos. A los estados se les recomienda proporcionar también métodos no monetarios para el registro en las elecciones, como la expresión de un mínimo de apoyo a través de la recolección de firmas. Deben estar disponibles métodos alternos no monetarios así como el registro debe ser determinado basado en un mínimo nivel de apoyo como oposición al estatus financiero.

144. Cuando a los partidos se les exija mostrar niveles de apoyo mínimo, se les debe dar un mínimo de tiempo para recolectar y presentar las firmas. El sistema para la verificación de las firmas debe ser definido claramente en la ley para evitar la posibilidad de un mal uso. Particularmente, se deben evitar los requisitos de que un ciudadano solo puede firmar apoyando a un partido, ya que dicha regulación puede descalificar a los partidos que intentaron cumplir este requisito de buena fe.

145. El sistema de acceso a la boleta no debe discriminar a ningún partido. Mientras los partidos que ganaron puestos o un mínimo porcentaje de votos en las elecciones previas pueden ser automáticamente elegibles para participar en la contienda, también debe ser justo, claro, y con criterios objetivos para la inclusión de nuevos partidos.

146. Los candidatos individuales deben tener igual oportunidad de participar en la contienda que aquellos que son candidatos partidistas. Sin embargo, la legislación permite comúnmente que los candidatos de los partidos estén exentos de requisitos particulares para acceder a la boleta que han sido previamente cumplidos por el partido. Por ejemplo, los candidatos de los partidos pueden estar exentos de reunir firmas para mostrar el apoyo, si el partido ya ha recolectado previamente las firmas para ganar reconocimiento como partido. En dichos casos, a los candidatos independientes se les puede exigir aun el cumplir el requisito de firmas de apoyo. Dichos sistemas no son necesariamente discriminatorios; sin embargo, la legislación debe subrayar claramente

CDL-AD(2010)024

qué excepciones son aplicables y garantizar que los requisitos impuestos a los candidatos independientes no sean más restrictivos que aquellos previamente cumplidos por el partido.

b) Acceso a los medios por los partidos políticos

147. La asignación de espacio público gratuito es integral para garantizar a todos los partidos, incluyendo los pequeños, que puedan presentar sus programas al electorado en general. Mientras la asignación de espacio público gratuito en los medios de comunicación estatales no es jurídicamente obligatorio en el derecho internacional, es muy recomendable que dicha disposiciones sea incluida en la legislación pertinente como un medio crítico para garantizar un electorado informado. Cuando sea disponible, el espacio público gratuito debe ser asignado a los partidos sobre bases razonables y consistentes con el principio de trato equitativo ante la ley.

148. El acceso a los medios masivos de comunicación es uno de los principales recursos buscados por los partidos en el periodo de campaña. Para garantizar igualdad de oportunidades, la legislación relativa al acceso de los partidos y candidatos a los medios públicos no debe ser discriminatoria y proporcionar un trato equitativo.

149. El principio de trato equitativo ante la ley con respecto a los medio de comunicación se refiere no solo al tiempo otorgado a los partidos y candidatos sino también al tiempo y lugar de dicho espacio. La legislación ha de establecer requisitos para el trato equitativo, garantizando que no haya discrepancias entre los partidos por medio de la asignación de los tiempos de máxima audiencia a partidos particulares y de horario nocturno o fuera de audiencia.

150. Mientras el cumplimiento de los requisitos de registro pueda ser tomado en cuenta como prerrequisito para que se otorgue acceso a los medios de comunicación gratuitos, dicho sistema de asignación no puede ser usado como una manera discriminatoria contra los que no están registrados (cuando se permita) o candidatos independientes. Sin embargo, se reconoce que las reglas específicas relativas a los métodos de asignación pueden beneficiar intrínsecamente a los partidos que hayan sido objeto de un proceso de registro.

151. Los medios privados no pueden siempre ser regulados como los públicos. Sin embargo, lo medios de comunicación privados pueden jugar un papel fundamental en el proceso público electoral. Algunos estados de la OSCE imponen una regulación que si el espacio público se ofrece en los medios privados, entonces debe ofrecerse a todos los partidos a la misma tarifa.

152. Un papel importante de los medios de comunicación en cualquier elección es garantizar que el público tenga suficiente información sobre todos los candidatos para hacer una elección informada. Como tal, es una buena práctica el garantizar que las mujeres y los candidatos minoritarios, que a menudo reciben menos fondos o apoyo que sus contrapartes masculinas, se les garanticen una cobertura de los medios justa e imparcial.

c) Libertad de reunión a los partidos políticos

153. Todos los partidos políticos deben poder ejercer plenamente el derecho a reunirse pacíficamente, particularmente durante el periodo de elecciones. La libertad de reunión

CDL-AD(2010)024

solo se puede limitar con base en fundamentos legítimos y objetivos necesarios en una sociedad democrática incluyendo, el orden público, la seguridad pública, protección a la salud y la moral, protección de los derechos y libertades de otros, y la seguridad nacional. Por ejemplo, un periodo de silencio en el periodo inmediato anterior a la elección (generalmente 48 horas o menos) es una restricción aceptada en las actividades de campaña que necesita un límite sobre las reuniones públicas partidistas durante este tiempo. Los *Lineamientos de la OSCE/ODIHR – Comisión de Venecia sobre la Libertad de Reunión Pacífica*⁵⁷ – proporcionan una visión general de las regulaciones apropiadas y recomendaciones relativas al derecho de libre reunión, y deben observarse cuando se desarrolle la legislación pertinente para los partidos políticos.

154. Los partidos han de disfrutar de un derecho a organizar y participar en manifestaciones públicas y campañas legítimas libres de toda restricción indebida. Como se advirtió en los Lineamientos de la OSCE/ODIHR – Comisión de Venecia sobre la Libertad de Reunión Pacífica,⁵⁸ este derecho puede extenderse al acceso a cualquier lugar o servicio destinado para uso público.

3. LOS PARTIDOS EN LA ADMINISTRACIÓN DE LAS ELECCIONES

a) Organismos partidistas para la gestión de las elecciones

155. Existen distintos modelos de órganos de gestión electoral (EMBs por sus siglas en inglés) que cumplen los requisitos de que dichos órganos sean equilibrados, imparciales y competentes. Mientras algunos órganos de gestión electoral no tienen componentes partidistas, otros estados han adoptado la práctica de formar órganos de gestión electoral con algunos o todos los miembros nominados por los partidos políticos más grandes. En tales casos, las posiciones de alto nivel dentro del órgano deben ser dispersas entre los partidos para garantizar el equilibrio.

156. La inclusión de miembros de partidos en los órganos de gestión electoral ha de ser cuidadosamente considerada por el estado al momento de legislar sobre el tema. Si dicho se selecciona dicho sistema, debe establecer claramente las calificaciones requeridas a los nominados y los procesos para que los partidos políticos escojan miembros a dichos órganos.

b) Los partidos como observadores.

157. El párrafo 8 del Documento de Copenhague de la OSCE establece la importancia de los observadores internos e internacionales en las elecciones. Como parte de la observación interna, es particularmente importante que los partidos políticos tengan el derecho a tener observadores presentes en el día de la elección. Mientras, será inherentemente más fácil que los partidos ejerzan su derecho frente a los candidatos independientes (dada la preexistencia de las redes de afiliación partidista y herramientas de comunicación), dicho derecho ha de estar disponibles explícitamente a todos los contendientes políticos por igual en la legislación. Los observadores han de tener el derecho a ver todos los aspectos al proceso de votación, a expresar su preocupación si surge, y reportar problemas a sus respectivos partidos a lo largo del día. Es una buena práctica que el partido político incluya una disposición que permita a los observadores obtener copias de los resultados en la casilla electoral y en todos los niveles de la administración electoral. Dicha práctica puede incrementar en gran medida la credibilidad del proceso.

CDL-AD(2010)024

158. Todos los partidos deben poder ejercer plenamente su derecho a tener observadores presentes a lo largo de la votación, conteo, y proceso de certificación. La legislación debe conceder a todos los partidos la debida legitimación ante los órganos que tienen la tarea de solucionar las controversias electorales, para garantizar la compensación por cualquier violación contra los derechos de los partidos y de sus candidatos. Dichas prácticas han de ser protegidas por la legislación como medidas positivas que puedan incrementar la credibilidad de los resultados electorales.

XII. FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLITICOS

1. Finanzas Políticas y de Campaña

a) Definición y lineamientos sobre el financiamiento político y de campañas

159. Los partidos políticos necesitan financiamiento apropiado para cumplir sus funciones básicas, ya sea durante y entre los periodos de campaña. La regulación del financiamiento de los partidos políticos es esencial para garantizar a los partidos independencia de indebida influencia creada por los donadores y para garantizar la oportunidad de que todos los partidos compitan de acuerdo con el principio de igualdad de oportunidades y prever el escrutinio público (transparencia) en las finanzas partidistas. El financiamiento de los partidos políticos a través de las contribuciones privadas, es también una forma de participación política. Así, la legislación debe tratar de lograr un equilibrio entre fomentar las contribuciones moderadas y limitar grandes contribuciones.

160. En el desarrollo de la legislación, los estados de la OSCE pueden adoptar varios lineamientos importantes para los sistemas financieros políticos. Estos incluyen:

- Restricciones y límites a contribuciones privadas
- Equilibrio entre financiamiento público y privado
- Restricciones en el uso de recursos del estado
- Criterios justos para la asignación de apoyo financiero público
- Tope de gastos a las campañas
- Requisitos que incrementan la transparencia del financiamiento al partido y credibilidad del reporte financiero
- Mecanismos reguladores independientes y sanciones legales por violaciones.

161. El financiamiento a los partidos políticos se refiere a la manera en que los partidos financian sus actividades permanentes y las campañas, lo que se refiere específicamente a los fondos asignados por el partido durante el proceso electoral. Tanto el financiamiento al partido como el financiamiento de las campañas se deben considerar en la legislación pertinente a los partidos políticos para garantizar un sistema de financiamiento transparente y justo. Muchas cuestiones (como los límites sobre las fuentes de financiamiento permitidas) aplican a ambos tipos de financiamiento y a otros (como las disposiciones al espacio público gratuito en medios de comunicación) pueden aplicar solo durante el periodo electoral.

162. Muchos estados de la OSCE proporcionan apoyo público a los partidos en todo tiempo, haciendo que la distinción entre el financiamiento político y de campaña sea en gran medida superflua. Sin embargo, si la legislación pertinente distingue entre financiamiento a los partidos y de campaña, han de incluir lineamientos claros y precisos para la correcta asignación y uso de los fondos por estas tres distintas razones. Por

CDL-AD(2010)024

ejemplo, si las regulaciones definen como apropiado el apoyo público general que puede ser utilizado para cualquier función del partido como algo separado del dinero específicamente para propósitos de campaña, la definición y restricción sobre qué constituye un “propósito de campaña” debe presentarse claramente. Se debe dar también orientación con respecto a cómo clasificar los gastos que son necesarios para una campaña, pero que siguen siendo un requisito fuera de los periodos electorales (por ejemplo, la renta de oficinas generales o salarios a empleados). Si los fondos destinados son sólo para el uso durante el periodo de campaña, el principio, duración, y conclusión de dicho periodo debe ser razonable y definido por ley.

2. FINANCIAMIENTO PRIVADO

a) Cuotas de los miembros

163. Los partidos políticos pueden exigir el pago de una cuota a los miembros. Mientras que dichas cuotas no deben ser tan altas como para restringir la afiliación indebidamente, son una fuente legítima para financiar sus actividades. La legislación debe garantizar que las cuotas de afiliación no sean utilizadas para evitar los límites a las contribuciones. Esto puede lograrse tratando a las cuotas a los miembros como contribuciones.

164. Las cuotas de afiliación no van substancialmente en contra de los principios de la libre asociación. Cualquier cuota de afiliación ha de ser de una cantidad razonable. Se ha de fomentar que cualquier requisito de cuota a los miembros incluya una disposición de dispensa, para que en caso de dificultades financieras deba de utilizarse para garantizar que la filiación al partido político no se limite indebidamente a los ricos. Esta dispensa puede basarse también en una escala móvil para tomar en consideración los factores de cada caso. Como mínimo, cuando se exijan cuotas, la creación de un distinto nivel de miembros para aquellos que no quieran o no puedan pagar una cuota permitiría a dichas persona a seguir afiliado con, o a participar en, las funciones del partido sobre una base limitada.

165. Mientras que los partidos pueden imponer “contribuciones” para sus miembros que integran el parlamento, dichas “contribuciones” deben estar sujetos a las leyes sobre contribuciones para garantizar que no contravienen los límites de contribución. Además, dicho “financiamiento” puede crear la impresión de que los parlamentarios electos han “comprado” el cargo del partido o pagado por una posición más alta en la lista electoral.

b) Contribuciones e ingresos intrapartidistas

166. La legislación debe permitir generalmente a los partidos políticos a nivel nacional que proporcionen apoyo a sus oficinas locales y regionales y viceversa. Dicho apoyo ha de considerarse como una función interna del partido y generalmente, no ser limitada por la legislación. Sin embargo, se puede esperar que los partidos reporten su distribución de fondos interna. Además, la legislación debe garantizar que el total de gastos para una contienda electoral, incluyendo fondos asignados por diferentes ramas del partido, sea acorde al cumplimiento de los límites de gastos pertinentes.

167. Los partidos que reciban un ingreso a través de la venta de mercancía o materiales relacionados con el partido han de poder utilizar estos procesos para su campaña y operaciones. Mientras el uso de tales procesos deba respetar los requisitos de revelación de bienes y gastos, no ha de ser, de otro modo, limitada por una legislación relativa.

CDL-AD(2010)024

c) Recursos personales del candidato

168. Los candidatos pueden aplicar sus recursos personales en su campaña electoral. Dentro de un sistema de partido, dichas contribuciones puede agregarse a los fondos asignados a la campaña del candidato.

169. Aunque las contribuciones propias de un candidato son a menudo consideradas como libres del impacto negativo de la corrupción o influencia indebida, la legislación puede limitar estas contribuciones como parte del total de gastos durante el periodo de campaña y exigir la declaración de esos bienes. También es apropiado que los candidatos presenten una declaración pública de activos y pasivos. Sin embargo, los errores en la declaración no se deben considerar como base para negar la candidatura.

d) Contribuciones privadas

170. El financiamiento de los partidos políticos es una forma de participación y se considera apropiado que los partidos busquen contribuciones financieras privadas. De hecho, la legislación ha de exigir que todos los partidos políticos sean financiados, al menos, a través de medios privados como una mínima expresión de apoyo. Con excepción de las fuentes de financiamiento prohibidas por la legislación, todos los individuos deben tener el derecho a expresar libremente su apoyo al partido político de su elección a través de contribuciones financieras y en especie. Sin embargo, se pueden imponer límites a la cantidad total de contribuciones.

171. En la práctica, la legislación les puede permitir a los partidos y candidatos a solicitar un préstamo para financiar (parte de) su campaña o actividades. Es importante que las reglas de transparencia traten consistentemente con esta forma de recursos. Solicitar un préstamo (bancario) exige normalmente pasos a tomar por el creador y el deudor con suficiente antelación, antes del inicio de la campaña. El reembolso normalmente se cubre al finalizar la campaña. Así, existe un riesgo de que los préstamos no se reflejen suficientemente bien en los reportes financieros de los partidos y candidatos. Esto es lo más importante ya que los préstamos que se conceden en condiciones particularmente ventajosas o incluso posiblemente dadas de baja por el acreedor, deban en principio, ser tratados como una formas de contribuciones financieras o en especie, dependiendo del caso y sujeto a la legislación que permita las donaciones y apoyo de entidades comerciales. También puede suceder que el préstamo no sea reembolsable (parcial o totalmente) por el partido o candidato mismos, sino por una tercera persona, en cuyo caso el préstamo también se vuelve una forma de contribución.

e) Límites a las contribuciones

172. Las contribuciones de fuentes extranjeras están generalmente prohibidas. Esto es consistente con la Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los estados miembros sobre reglas comunes contra la corrupción en el financiamiento de los partidos políticos y campañas electorales, (Rec(2003)4), que prevé que “Los estados han de limitar, prohibir o de otro modo, regular específicamente sobre donaciones de extranjeros”. Esta restricción, practicada en muchos estados miembros de la OSCE, tiene la intención de evitar influencia indebida de intereses extranjeros en los asuntos políticos internos. Sin embargo, esta es un área que debe ser regulada cuidadosamente, para

CDL-AD(2010)024

evitar la infracción a la libre asociación en el caso de los partidos políticos activos a nivel internacional. Dicha regulación precautoria puede ser particularmente importante a la luz del creciente papel de los partidos políticos de la Unión Europea como se estableció en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, artículo 12(2). Adicionalmente, dicha regulación puede permitir algo de apoyo de los fondos de un área externa de un partido político, en línea con la intención de los párrafos 10.4 y 26 del Documento de Copenhague, que prevén la cooperación externa y apoyo a los individuos, grupos y organizaciones que promuevan los derechos humanos y las libertades fundamentales. Dependiente de la regulación de ramas nacionales de asociaciones internacionales, el apoyo financiero de dicho órganos puede no necesitar el mismo nivel de restricción. Sin embargo, se debe reconocer que la implementación de este enfoque matizado de los fondos extranjeros puede ser difícil, y la legislación debe sopesar la protección de los intereses nacionales contra los derechos de individuos, grupos y asociaciones para cooperar y compartir información

173. Los límites han sido situados históricamente en el financiamiento interno en un intento de limitar la capacidad de grupos particulares para ganar influencia política a través de ventajas monetarias. Es importante para un sistema de gobernabilidad democrática que los partidos y candidatos rindan cuentas a la ciudadanía, no a los intereses especiales de grupos adinerados. Como tal, se ha desarrollado un cierto número de limitaciones razonables sobre el financiamiento. Éstos incluyen limitaciones a las compañías estatales y a donadores anónimos.

174. Las contribuciones anónimas deben encontrarse reguladas estrictamente, incluyendo un límite a la cantidad agregada de todas las contribuciones anónimas. La legislación debe limitar la cantidad agregada máxima a un nivel razonable diseñado para garantizar que los donadores anónimos no puedan ejercer una influencia indebida, libre de todo escrutinio público.

175. Las limitaciones razonables a las contribuciones privadas pueden incluir la determinación de un nivel máximo que puede tener una contribución por parte de un donador. Dichas limitaciones han demostrado ser efectivas en minimizar la posibilidad de corrupción o la compra de influencia política. La legislación que ordena los límites a las contribuciones debe ser cuidadosamente equilibrada entre el garantizar que no haya distorsión en el proceso político a favor de intereses de los ricos y el fomentar la participación política, incluyendo a las contribuciones a los partidos de su elección. Es lo mejor que los límites a las contribuciones se diseñen contra la inflación, por ejemplo, basado en una forma de registro ordenado de datos, como el salario mínimo en vez de cantidades absolutas.

3. FINANCIAMIENTO PÚBLICO

a) Importancia del financiamiento público

176. El financiamiento privado y su regulación necesaria (incluyendo los límites de gastos, declaración de bienes, y aplicación imparcial) ha sido diseñado y adoptado en todo el mundo como un medio potencial para prevenir la corrupción, para apoyar al importante papel que juegan los partidos políticos y deshacerse de la dependencia indebida en los donadores privados. Dichos sistemas de financiamiento tienen el objetivo de garantizar que los partidos puedan competir en las elecciones de acuerdo con el principio de igualdad de oportunidades, reforzando así el pluralismo político y ayudando a garantizar el correcto funcionamiento de las instituciones democráticas. Generalmente, la

CDL-AD(2010)024

legislación ha de intentar crear un equilibrio entre las contribuciones públicas y privadas como fuente de financiamiento político. En ningún caso la asignación de fondos públicos ha de limitar o interferir con la independencia de un partido político.

177. La cantidad de fondos públicos otorgados a los partidos debe ser planeada cuidadosamente para garantizar la utilidad de dicho financiamiento mientras no suprima la necesidad de contribuciones privadas o nulifique el impacto de los donadores individuales. Mientras que la naturaleza de las elecciones y campañas en distintos estados hace imposible identificar una cantidad universalmente aplicable de fondos, la legislación debe poner en marcha mecanismos de revisión con el objetivo de determinar periódicamente el impacto del sistema de financiamiento público y la necesidad (tal y como existe) de alterar las cantidades de asignación financiera. Generalmente, los subsidios han de ser colocados en un nivel significativo para cumplir con el objetivo del apoyo, pero no debe ser la única fuente de ingreso y no debe crear condiciones de sobredependencia del apoyo del estado.

b) Apoyo financiero

178. La legislación debe permitir explícitamente que el apoyo del estado a los partidos políticos sea financiero. La asignación de dinero público a los partidos políticos es a menudo considerado importante para respetar el principio de igualdad de oportunidades de todos los candidatos. En particular cuando el mecanismo de financiamiento del estado incluya disposiciones especiales para las mujeres y minorías. Cuando el apoyo financiero sea otorgado a los partidos, la legislación pertinente deberá desarrollar lineamientos para determinar la cantidad de dichos fondos, que ha de ser asignada a los beneficiarios de manera objetiva e imparcial.

c) Otras formas de financiamiento público

179. Además del financiamiento directo, el estado puede ofrecer apoyo a los partidos, por medio de diferentes maneras, incluyendo exenciones de impuestos para actividades partidistas permanentes, la asignación de espacio público gratuito en medios de comunicación, o el libre uso de salas públicas de reuniones con propósitos de campaña. En todos estos casos, el apoyo financiero en especie, debe ser otorgado con base en la igualdad de oportunidades a todos los partidos y candidatos (incluyendo mujeres y minorías). Si bien la "igualdad" no pueda ser absoluta por naturaleza, un sistema para determinar la distribución proporcional (o equitativa) de la distribución del apoyo del estado (ya sea financiera o en especie) debe ser objetivo, justo y razonable.

180. Para apoyar la participación de las mujeres en las elecciones, el estado puede también considerar la disposición de cuidado de niños gratuito o medidas similares y la implementación de mecanismos de financiamiento para apoyar a los candidatos con deberes familiares. Estas formas no tradicionales de contribuciones en especie pueden ser necesarias para permitir la participación plena de las mujeres en la vida política. Otras contribuciones como éstas, que tengan como objetivo el apoyar a las mujeres o candidatos con capacidades diferentes, pueden considerarse a la luz de las obligaciones para modificar las desigualdades históricas en la política.⁶⁰

181. La asignación de espacio público gratuito en medios de comunicación a candidatos que se postulan para las elecciones es uno de los medios más fáciles y más efectivos disponibles de apoyo del estado. Además, el espacio público en los medios masivos puede ayudar a garantizar que un estado cumpla los requisitos para prever un electorado

CDL-AD(2010)024

informado. Además, los medios – así como todos los sistemas de comunicación – juegan un papel crucial en combatir los estereotipos de género. Contribuyen a presentar una imagen realista de las habilidades potenciales de los candidatos masculinos y femeninos, así como a retratar a los hombres y mujeres de una manera no estereotipada, diversa y equilibrada. Como tal, cualquier sistema de financiamiento público puede considerar cuidadosamente adoptar un requisito para la asignación de espacio público a los candidatos elegibles. Cuando esté disponible, se ha de otorgar ese espacio público con base en un trato equitativo ante la ley (la distribución se puede hacer ya sea con base en un trato de absoluta igualdad o equitativamente, dependiente de un nivel comprobado de apoyo). La equidad se refiere tanto a la cantidad de espacio otorgado como al tiempo y naturaleza de las asignaciones.ⁱⁱ

182. Una buena práctica es ofrecer deducciones fiscales a los individuos que contribuyan en especie, ya sea en forma de trabajo, bienes y servicios. La legislación del estado puede permitir la deducibilidad de impuestos de dichas contribuciones incluyendo las realizadas en especie a los partidos políticos. Sin embargo, de acuerdo con la Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los estados miembros sobre reglas comunes contra la corrupción en el financiamiento a los partidos políticos y campañas electorales, Rec(2003)4, es mejor que la legislación limite apropiadamente dicha deducibilidad de impuestos.

d) Asignación de fondos

183. El sistema de asignación de apoyo público a los partidos políticos ha de determinarse por la legislación pertinente. Algunos sistemas asignan dinero previo a la elección con base en los resultados de la elección anterior o prueba de niveles mínimos de apoyo. Otros sistemas prevén el pago después de una elección, basados en los resultados finales. Generalmente, la entrega de fondos antes de la elección, o de un porcentaje de financiamiento, garantiza mejor la capacidad de los partidos para competir con base en la igualdad de oportunidades.

184. Cuando se desarrollen sistemas de asignación se debe poner cuidadosa consideración a los sistemas de financiamiento preelectorales, en oposición al reembolso postelectoral, que puede a menudo, perpetuar la incapacidad de partidos pequeños, nuevos o pobres para competir efectivamente. Un sistema de financiamiento postelectoral puede que no proporcione el financiamiento mínimo inicial necesario para financiar una campaña política. Así, los sistemas de asignación de fondos en el periodo postelectoral pueden impactar negativamente en el pluralismo político, Además, la asignación debe ocurrir con suficiente antelación al proceso electoral para garantizar una igualdad de oportunidades a lo largo del periodo de campañas. Retrasar la distribución de fondos públicos hasta avanzadas las campañas o después del día de la elección puede socavar efectivamente la igualdad de la campaña electoral y va en contra de los partidos políticos con menos recursos.

185. La asignación de financiamiento puede ser completamente igualitaria (“igualdad absoluta”) o proporcional por la naturaleza de los resultados del partido en las elecciones, o un nivel comprobado de apoyo (“equitativo”). No existe un sistema universal prescrito para determinar la distribución del financiamiento público. Algunos consideran que la legislación sobre el financiamiento pública es generalmente de mayor efectividad para lograr el pluralismo político y la igualdad de oportunidades mediante la combinación de la igualdad absoluta y la equidad. Cuando se exija un umbral mínimo de apoyo para el financiamiento, debe considerarse que una exigencia irracionalmente alta tal vez resulte

CDL-AD(2010)024

en detrimento del pluralismo político y de los partidos políticos pequeños. Además, es de interés del pluralismo político el tener un umbral para el financiamiento público más bajo que el exigido para la asignación del cargo en el parlamento.

186. La legislación que determina los sistemas para la asignación también puede incluir un sistema de incentivos para fomentar la participación política. Por ejemplo, donaciones de contrapartida, en los cuales el estado proporciona una cantidad equitativa de financiamiento al donado al partido por los partidarios, puede fomentar una mayor participación política por parte del público. Sin embargo, dichos sistemas requieren una fuerte supervisión para garantizar que las cantidades de donación reportadas no sean simuladas o aumentadas y que todas estas donaciones privadas sean realizadas con el debido respeto al marco regulatorio que rige a las donaciones privadas.

187. La legislación ha de garantizar que la fórmula para la asignación de los fondos no prevea un monopolio o cantidad desproporcionada de fondos a un partido político. Tampoco ha de permitirse que los dos partidos más grandes monopolicen la recepción de los fondos públicos.

e) Requisitos para recibir fondos públicos

188. Como mínimo, debe estar disponible algún grado de fondos públicos a todos los partidos representados en el parlamento. Sin embargo, para promover el pluralismo político, cierta cantidad de financiamiento debe ser extendida más allá de los partidos representados en el parlamento, a todos los partidos que representan un mínimo nivel de apoyo de la ciudadanía y que presenten candidatos en la elección. Esto es particularmente importante en el caso de los partidos nuevos, a los que se les debe dar una oportunidad justa para competir con los partidos existentes.

189. El nivel de financiamientos público disponibles debe definirse claramente en los estatutos y regulaciones pertinentes. Los derechos y deberes del órgano con la autoridad legal para establecer y recibir el máximo nivel de apoyo también ha de ser definido por ley. El financiamiento público de los partidos debe acompañarse de una supervisión a las cuentas de los partidos por órganos públicos específicos.

190. El financiamiento público, que proporcione un aumento de los recursos a los partidos políticos, puede incrementar el pluralismo político. Como tal, es razonable que la legislación exija a un partido ser representativo de un mínimo nivel del electorado, previo a la recepción de los fondos. Sin embargo, como el rechazo del financiamiento público puede llevar a una disminución del pluralismo y las alternativas políticas, es una buena práctica aceptada el promulgar lineamientos claros de cómo los nuevos partido pueden llegar a ser elegibles para el financiamiento y extender el financiamiento público más allá de los partidos representados en el parlamento. Se ha de considerar un sistema generoso para la determinación de la elegibilidad para garantizar que los electores tengan alternativas políticas necesarias para tomar una verdadera decisión.

191. La asignación de fondos basado en el apoyo al partido para las mujeres puede no ser considerado discriminatorio y debe ser visto a la luz de los requisitos para medidas especiales como fue definido por la CEDAW (artículo 4). Como se articuló en la Recomendación 2003/3 del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre participación equilibrada de hombres y mujeres en la toma de decisiones política y publica, la asignación de fondos públicos puede ser contingente en el cumplimiento de los requisitos para la participación de las mujeres.⁶¹ Mientras es importante respetar el libre

CDL-AD(2010)024

funcionamiento interno de los partidos, con respecto a la selección de la candidatura y plataformas de elección, se puede restringir razonablemente el financiamiento público basado en el cumplimiento de un conjunto de obligaciones básicas.

192. Es razonable que los estados legislen sobre un mínimo de requisitos que deben ser satisfechos para proporcionar el financiamiento público. Dichos requisitos pueden incluir:

- El registro como partido político
- Prueba de un mínimo de nivel de apoyo
- Representación equilibrada de género⁶²
- Correcta ejecución de los reportes financieros exigidos (incluyendo los de la elección previa)
- Cumplimiento con la rendición de cuentas y normas de auditoría.

4. REGULACIÓN DE LAS FINANZAS DE LOS PARTIDOS Y CAMPAÑAS

a) Límites de gastos

193. La regulación de las finanzas de los partidos y campañas es necesaria para proteger el proceso democrático, incluyendo los límites de gasto cuando sea apropiado. Como se ha señalado por el Comentario General No.25 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, “Se pueden justificar las razonables limitaciones a los gastos de campaña cuando esto sea necesario para garantizar que la libre elección de los electores no se vea menoscabada o que el proceso democrático se vea distorsionado por el gasto desproporcional de parte de cualquier candidato o partido. Los resultados de las elecciones genuinas debe ser respetado e implementado”. Uno de los componentes básicos de dicho marco es el requisito de transparencia. Todos los sistemas para la asignación financiera y los reportes, ambos durante, y fuera de los periodos oficiales de campaña, deben ser diseñados para garantizar la transparencia, consistentes con los principios de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y las pertinentes recomendaciones del Consejo de Europa.⁶³

194. La transparencia en las finanzas del partido y de las campañas, como se advirtió anteriormente, es importante para proteger los derechos de los electores así como prevenir la corrupción. La transparencia también es importante porque el público tiene el derecho de recibir información pertinente y ser informado. Los electores deben tener información pertinente como la concerniente al apoyo financiero otorgado a los partidos políticos, para mantener a los partidos rindiendo cuentas.

195. Las limitaciones razonables a los gastos de campaña se pueden justificar cuando esto sea necesario para garantizar que la libre elección de los electores no se vea menoscabada o el proceso democrático distorsionado por los gastos desproporcionados de parte de cualquiera de los candidatos o partidos.

196. Es razonable que un estado determine un límite máximo de gastos a los partidos en las elecciones para lograr el legítimo objetivo de asegurar la igualdad entre los candidatos. Sin embargo, el legítimo objetivo de dichas restricciones debe ser equilibrado con la necesidad igualmente legítima de proteger otros derechos como los de libre asociación y expresión. Esto exige que los límites de gastos sean construidos cuidadosamente para que no sean una carga excesiva. El límite máximo de gastos consiste usualmente de una suma absoluta o una suma relativa determinada por factores, tales como la población en edad para votar en un determinado distrito electoral y los costos de los servicios y materiales de campaña. De manera notoria, el Comité de

CDL-AD(2010)024

Ministros del Consejo de Europa ha apoyado la última opción, con un límite máximo de gastos determinado, sin tener en cuenta que sistema se adopte, en relación a la población en edad para votar del electorado aplicable. Cualquier sistema que se adopte, dichos límites deben estar claramente definidos en la ley.

197. Además, el órgano del estado con el poder de desarrollar y revisar dichos límites debe ser definido y el alcance de su autoridad, específicamente determinado en la legislación pertinente. Los límites deben ser realistas al garantizar que todos los partidos puedan llevar a cabo una campaña efectiva, reconociendo el alto costo de las campañas electorales modernas. Es mejor que los límites sean diseñados contra la inflación. Esto exige que las normas jurídicas sobre los límites se basen en una forma de registro de ordenamiento de datos en vez de cantidades absolutas.

b) Requisitos de información de las finanzas de los partidos.

198. Los estados deben exigir a los partidos políticos mantener los registros de todas las contribuciones directas o en especie, dadas a todos los partidos políticos y candidatos en el periodo electoral. Dichos registros deben estar disponibles para una revisión pública y deben estar en línea con el límite predeterminado de gastos.

199. Se les debe exigir a los partidos presentar la información básica con la respectiva autoridad del estado (generalmente a un órgano de gestión electoral o autoridad reguladora predeterminada) previa al inicio de las campañas. Dicha información debe incluir la información de la cuenta de banco del partido y la información personal de esas personas responsables de las finanzas del partido.

200. Los informes sobre las finanzas de las campañas deben ser turnados a las autoridades correspondientes dentro de un periodo de no más de 30 días después de las elecciones. Dichos informes se deben exigir no solo al partido en su conjunto, sino también a los candidatos y a las fórmulas de candidatos. La ley ha de definir el formato de reporte para que los partidos proporcionen los informes que revelen todas las categorías de la información requerida y para que los informes de los partidos puedan ser comparados. En un esfuerzo para apoyar a la transparencia, es una buena práctica que dichos informes financieros se hagan a tiempo y estén disponibles al público en internet.

c) Requisitos para la información política financiera

201. El artículo 7(3) de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC por sus siglas en inglés) obliga a los estados firmantes a hacer esfuerzos de buena fe para mejorar la transparencia en la elección de candidatos y políticas financieras del partido. La divulgación del financiamiento político es el principal instrumento político para lograr dicha transparencia. Mientras que otras formas están disponibles para controlar el papel del dinero en el proceso político, , como los límites de gastos, las prohibiciones a ciertas formas de ingreso, y la disposición sobre el financiamiento público, se requiere la divulgación del financiamiento para que otras regulaciones se apliquen efectivamente.

202. A los partidos políticos ha de exigírseles presentar informes de divulgación a la autoridad reguladora competente, al menos de manera anual, incluso en el periodo fuera de campañas. Estos informes deben exigir la divulgación de las contribuciones que se reciben y una explicación de todos los gastos. Mientras la transparencia puede verse incrementada por los requisitos para informar la identidad de los donadores, la legislación

CDL-AD(2010)024

debe equilibrar dichos requisitos con consideraciones de privacidad y protección de toda intimidación. Todos los informes de divulgación han de estar bajo una base consolidada que incluya a todos los niveles de las actividades del partido.

203. Los informes deben distinguir claramente entre los ingresos y los gastos. Además, los formatos de informe deben incluir el desglose de las donaciones en categorías estandarizadas como lo establecen las regulaciones pertinentes. La naturaleza y valor de las donaciones recibidas por un partido político deben estar identificados en los informes financieros.

204. Los informes deben incluir (cuando sea aplicable) las finanzas generales del partido y las finanzas de campaña. Los informes deben identificar claramente qué gastos se usaron para beneficio del partido y cuáles lo fueron para el candidato.

205. Un partido puede intentar evitar los requisitos financieros de campaña llevando a cabo actividades durante un periodo "preelectoral" o utilizando a terceros como conducto para los fondos o servicios. El uso de terceros es conocido en algunos países como "terceras parte" (*third parties*). Para limitar este abuso, se deben promulgar sistemas fuertes de información partidista financiera fuera de un periodo electoral. La legislación debe prever lineamientos claros relativos a qué actividades no son permitidas durante el periodo de campaña "preelectoral" y el ingreso y los gastos usados para dichas actividades durante este tiempo debe estar sujeto a una adecuada revisión y sanción. La legislación debe establecer claramente a quién le pueden ser liberados los fondos en el periodo preelectoral y las limitaciones a su utilización por terceros que no estén directamente asociados con el partido.

206. La transparencia en los informes, la cual se acepta como una buena práctica, exige la publicación puntual de los informes financieros de los partidos. El cumplimiento de este requisito necesita que los informes contengan detalles suficientes para ser útiles y entendibles al público en general. Mientras la publicación de informes financieros es crucial para establecer la confianza pública en las funciones del partido, informar los requisitos también puede lograr un equilibrio entre la divulgación necesaria y la privacidad que concierne a los donadores.

d) El abuso de los recursos públicos

207. El abuso de los recursos del estado es universalmente condenado por las normas internacionales. Mientras haya una natural e inevitable incumbencia ventajosa, la legislación debe ser cuidadosa en no perpetuar o mejorar dichas ventajas. Los candidatos titulares y los partidos no deben usar los fondos o recursos ejemplo, (materiales, contratos laborales, transporte, empleados) para su propia ventaja. El párrafo 5.4 del Documento de Copenhague prevé, al respecto, que los estados miembros mantendrán "una separación clara entre el estado y los partidos políticos; en particular, los partidos políticos no se fusionarán con el estado".

208. Para permitir una regulación efectiva del uso de los recursos del estado, la legislación debe definir claramente qué se considera un abuso. Por ejemplo, mientras a los titulares se les otorga el libre uso de los sistemas postales (visto como necesario para comunicar sus actos de gobierno con el público), los correos que incluyan propaganda del partido o plataformas de los candidatos constituyen un mal uso de estos recursos. La legislación debe abordar estos abusos.

CDL-AD(2010)024

209. El abuso de los recursos del estado puede incluir la manipulación o intimidación de los empleados públicos. No es raro que el gobierno exija a sus trabajadores que asistan a mítines a favor del gobierno. Dichas prácticas deben prohibirse expresa y universalmente por ley.

210. Los empleados públicos (sin afiliación) no deben ser requeridos para el pago de cuotas partidistas. Esta es una práctica que la ley debe prohibir como un abuso de los recursos del estado.

5. AUTORIDAD REGULADORA

211. Como lo estableció el Comité de Ministros del Consejo de Europa en su recomendación 2003(4):

“Los estados deben establecer un monitoreo independiente relativo al financiamiento de los partidos políticos y campañas electorales. El monitoreo independiente debe incluir la supervisión a las cuentas de los partidos políticos y los gastos involucrados en las campañas electorales así como su presentación y publicación”.

212. El monitoreo puede llevarse a cabo por una variedad de distintos órganos, incluyendo un órgano supervisor competente u órganos financieros estatales. Cualquiera que sea el órgano que tenga la tarea de revisar los informes financieros del partido, deben tomarse medidas efectivas en la legislación y en la práctica estatal para garantizar su independencia de la presión política y el compromiso de imparcialidad. Dicha independencia es fundamental para el correcto funcionamiento de este órgano y debe exigirse estrictamente por la ley. En particular, es altamente recomendable que los procedimientos de nombramiento de sus integrantes sean cuidadosamente considerados para evitar la influencia política.

213. La legislación debe definir el procedimiento para la selección de los miembros del órgano regulador, delimitar claramente sus facultades y actividades, especificar los tipos y alcance de las violaciones que requieran de una sanción, y proporcionar orientación sobre el proceso de apelación contra las decisiones del órgano.

214. La autoridad reguladora debe tener la facultad de monitorear las cuentas y llevar a cabo auditorías a los informes financieros presentados por los partidos y candidatos. El proceso para llevar a cabo dichas auditorías debe encontrarse establecido en la legislación pertinente. La regulación financiera es un área que es a menudo demasiado susceptible a un trato discriminatorio parcial por los órganos reguladores, lo cual debe ser evitado. Por lo tanto, la legislación ha de especificar el proceso y procedimientos determinando cómo y qué informes de los partidos serán sujetos a auditoría. En todos los casos es necesario que las auditorías no sean discriminatorias y objetivas en su aplicación.

a) Sanciones por violaciones financieras

215. Las irregularidades en los informes financieros, el incumplimiento a las regulaciones sobre informes financieros o el uso indebido de los fondos públicos debe resultar en la pérdida de todo o parte de dichos fondos al partido. Otras sanciones disponibles incluyen el pago de multas administrativas por el partido. Como lo determinó el Comité de Ministros del Consejo de Europa, los partidos políticos deben estar sujetos a

CDL-AD(2010)024

“sanciones efectivas, proporcionales y disuasivas” por la violación a las leyes sobre el financiamiento a los partidos políticos.⁶⁴ Las sanciones por violaciones a la ley se discuten más ampliamente en el párrafo 200.

216. Como se advirtió anteriormente en el párrafo 200, todas las sanciones deben tener una naturaleza proporcional. En el área de las violaciones financieras, esto debe incluir la consideración sobre la cantidad de dinero involucrado, ya sea que se intentó ocultar la violación, y si la violación es recurrente.

217. Mientras las sanciones penales están reservadas a violaciones serias que socavan la integridad pública, debe existir un rango de sanciones administrativas disponibles por la adquisición indebida o uso por parte de los partidos.

XIII. MONITOREO DE LOS PARTIDOS POLITICOS

1. ESTABLECIMIENTO DE LOS ÓRGANOS REGULADORES

a) Imparcialidad y neutralidad en la regulación

218. Las autoridades reguladoras deben permanecer neutrales y objetivas al tratar con el proceso de registro de los partidos políticos (cuando sea aplicable), financiamiento a los partidos políticos, y regulación de las actividades del partido. Las regulaciones deben siempre ser aplicadas de manera objetiva y no discriminatoria. Todos los partidos deben estar sujetos a las mismas disposiciones reguladoras y tener el mismo trato en la implementación de dicha normativa.

b) Alcance y mandato de los órganos reguladores

219. Debe delinearse claramente qué órganos son responsables de la regulación de los partidos políticos, así también debe haber lineamientos que establezcan sus funciones y los límites a su autoridad. Generalmente, el registro se completa por un ministerio competente del estado o un órgano judicial. Cualquier órgano que tenga la tarea de regular, no debe ser partidario de algún partido por naturaleza y defender los requisitos de independencia e imparcialidad. Los partidos deben tener el derecho de apelar las decisiones de los órganos reguladores ante un tribunal competente,⁶⁵ y en todos los casos las autoridades deben rendir cuentas por sus decisiones.

220. La legislación debe incluir lineamientos de cómo una violación legal puede atraer la atención de los órganos reguladores, qué facultades de investigación le son otorgadas a dichos órganos, y el rango de las sanciones aplicables. Generalmente, la legislación debe conceder a las agencias reguladoras la capacidad de investigar y perseguir las potenciales violaciones. En ausencia de dichas facultades de investigación, las agencias tendrían menos capacidad de implementar efectivamente su función. Es también necesario un adecuado financiamiento para garantizar el correcto funcionamiento y operación del órgano regulador.

221. La legislación debe definir claramente el proceso de toma de decisiones de los órganos reguladores. Los órganos encargados de la supervisión de los partidos políticos deben abstenerse de un control excesivo sobre las actividades del partido. La mayoría de estas funciones son cuestiones internas del partido y solo deben llamar la atención de las autoridades del estado en circunstancias excepcionales y solo así garantizar el cumplimiento de la ley.

CDL-AD(2010)024

222. Para poder garantizar la transparencia así como incrementar la independencia reguladora, la legislación debe definir específicamente cómo serán nombrados los órganos reguladores. Generalmente, dichos nombramientos garantizan mejor el correcto funcionamiento si se hacen en una base escalonada, separada del ciclo electoral. Además, es una buena práctica para los funcionarios reguladores, generalmente, que tengan un nombramiento vitalicio o que se limite a un cierto término. Esto ayuda a garantizar a que puedan actuar libremente de toda influencia política. En cualquier caso, se debe garantizar que el órgano con la tarea de nombrar a los funcionarios reguladores no los despida a discreción.

223. El plazo para las decisiones relativas a la regulación de las actividades de los partidos políticos se debe establecer claramente en la ley. Esto es particularmente importante dada la sensibilidad y naturaleza de tiempo limitada del proceso electoral. Por ejemplo, 30 días parecen ser razonables como un periodo máximo para que los órganos reguladores tomen una decisión acerca del registro y establecimiento de un partido. La ley debe también permitir la corrección y nueva presentación de los documentos de registro para modificar las deficiencias menores en el material de registro de un partido dentro de un tiempo razonable después del primer rechazo.

c) Sanciones contra los partidos políticos por incumplimiento de la ley.

224. Las sanciones deben aplicarse a los partidos políticos que violen las leyes. Las sanciones deben ser objetivas, realizables, efectivas y proporcionales a su propósito específico en todo momento. El uso de sanciones para hacer que un partido político sea responsable por sus acciones, no debe confundirse con la prohibición y disolución basada en el uso de la violencia o amenazas a la paz civil y al orden democrático constitucional de un país, por parte del partido. La prohibición y disolución basada en estas extremas circunstancias no es una cuestión para que los partidos sean responsables por violaciones, sino que se hace de hecho, porque es necesario en una sociedad democrática. Cuando un partido incurra constantemente en dichas violaciones y no se esfuerce por corregir su conducta la pérdida del registro puede ser una medida apropiada. La pérdida del registro puede ser significativa en los sistemas en los que exista apoyo público para los partidos.

225. Debe existir una variedad de sanciones por incumplimiento de la ley. Como se advirtió anteriormente, las sanciones deben tener relación con la violación y respetar el principio de proporcionalidad. Dichas sanciones deben incluir:

- Multas administrativas, la cantidad que debe considerar la naturaleza de la violación, incluyendo si la violación es recurrente
- Pérdida total o parcial del financiamiento público y otras formas de apoyo público, que podría imponerse como medida temporal en un periodo determinado
- Inelegibilidad para un apoyo futuro del estado para un periodo determinado.
- Pérdida total o parcial del reembolso de los gastos de campaña
- El decomiso del financiamiento público previamente aceptado y/o transferido al partido
- Inelegibilidad para presentar candidatos en un periodo determinado
- Sanciones penales en caso de violaciones significativas, impuestas contra los miembros del partido que sean responsables de la violación
- Anulación de la elección del candidato a un cargo público, pero solo cuando lo determine un tribunal después de cumplir con las protecciones jurídicas aplicables para un debido proceso legal y solo si la violación impactó el resultado electoral

CDL-AD(2010)024

- Pérdida del registro de un partido.

226. Cuando las ramas locales del partido sean encontradas culpables de haber actuado en nombre del órgano de dirección del partido a nivel nacional, las sanciones se pueden aplicar al partido a nivel nacional.

227. Las sanciones deben ser siempre compatibles con el principio de proporcionalidad. Previo a la imposición de cualquier sanción, la autoridad reguladora debe determinar cuidadosamente el objetivo de la sanción contra un posible efecto perjudicial al pluralismo político o el goce de los derechos protegidos. Cuando se impongan las sanciones, el público debe ser informado de los hechos que dieron lugar a la violación y la sanción específica impuesta al partido político.

228. Cuando se impongan las sanciones, el partido en cuestión debe tener acceso a un recurso de audiencia justa por un tribunal imparcial. Mientras las autoridades reguladoras pueden determinar las sanciones, debe existir la oportunidad para que un partido solicite que la decisión final relativa a las sanciones deba ser hecha por un órgano judicial competente, de acuerdo a los principios judiciales.

2. DERECHO A UNA SOLUCIÓN EFECTIVA Y UNA AUDIENCIA JUSTA POR UN TRIBUNAL IMPARCIAL

a) Derecho a una solución efectiva

229. El artículo 13 de la Convención Europea sobre Derechos Humanos establece que “Cualquiera cuyos derechos y libertades que están establecidas en esta Convención sean violados han de tener una solución efectiva ante una autoridad nacional sin importar si la violación fue cometida por persona que actuaron en funciones oficiales”. Disposiciones similares que establezcan el derecho a una solución efectiva se encontraron en el artículo 8 de la UDHR, el artículo 2 de la ICCPR, y el artículo 5 de la ICERD. Así, la legislación debe exigir que el estado proporcione una solución efectiva por cualquier violación de los derechos fundamentales de asociación y expresión. La solución puede ser proporcionada por una autoridad administrativa, legislativa o judicial competente, pero debe ser disponible para todas las violaciones a los derechos fundamentales concedidos por los instrumentos internacionales y regionales. Las soluciones deben imponerse de manera expedita para que sean efectivas. Una resolución que se dicte demasiado tarde tendrá muy poco beneficio. Para que una solución sea efectiva, es necesario que se determine oportunamente.

b) Derecho a una audiencia pública y justa ante un tribunal imparcial

230. El artículo 6 de la Convención Europea sobre Derechos Humanos establece que “en la determinación de estos derechos y obligaciones civiles o en cualquier cargo criminal en contra de ésta, todos tienen el derecho a una audiencia justa y pública dentro de un término razonable por un tribunal independiente e imparcial, establecido por la ley”. Disposiciones similares se pueden encontrar en el artículo 10 de la UDHR y el artículo 14 de la ICCPR. Esto incluye los derechos de audiencia pública y expedita (*to have one's case heard publicly and expeditiously*) por un tribunal imparcial, acceso equitativo al procedimiento judicial, e igualdad de recursos de defensa. El derecho a una audiencia justa y pública, aparejado con el derecho a una solución efectiva, garantiza medios adecuados de compensación por la violación de los derechos fundamentales. Así, cualquier interferencia de las autoridades en las actividades de los partidos políticos debe

CDL-AD(2010)024

ofrecer una oportunidad para que el partido impugne dicha decisión o acción ante un tribunal y que su impugnación sea admitida públicamente por un tribunal imparcial. Esto es particularmente cierto con relación a la prohibición o disolución de un partido político, cuando un tribunal tenga que tomar una decisión final sobre un asunto importante. Una audiencia ante una autoridad judicial competente debe ser necesaria en todos los caso de disolución o prohibición.

231. Deben existir disposiciones jurídicas para impugnar cualquier decisión de las autoridades reguladoras que impacte negativamente los derechos de libre asociación de los partidos políticos y otros derechos protegidos (incluyendo la negativa al registro o pérdida del estatus de partido basado en los resultados electorales). Generalmente los procesos judiciales y resoluciones deben estar disponibles en este tipo de confrontaciones en relación con los derechos humanos.⁶⁶ Por lo tanto, todos los partidos deben tener la capacidad de buscar un recurso apropiado contra decisiones tomadas por un órgano regulador ante un tribunal. En tales procedimientos, a los partidos (como colectividad de individuos) se les debe garantizar una audiencia justa y publica para determinar sus derechos.

232. La consideración expedita es un elemento importante para imparcialidad de un juicio. Los procedimientos no pueden ser retrasados sin arriesgar la usurpación del derecho a una audiencia justa.⁶⁷ La legislación debe definir los plazos necesarios en los que las impugnaciones debe presentarse y las decisiones ser tomadas, con el debido respeto a cualquier consideración especial que surja de la naturaleza sustantiva de la decisión.

233. La legislación debe especificar los procedimientos para el inicio de la revisión judicial (apelación) de una decisión que afecte los derechos de un partido político. La legislación debe también extender el derecho a una revisión judicial de tales decisiones a las personas u otras partes que se vean afectadas por esta decisión.

XIV. ANEXOS

ANEXO A – INSTRUMENTOS INTERNACIONALES Y REGIONALES SELECCIONADOS

Esta sección incluye una selección de extractos del texto de instrumentos internacionales y regionales importantes para la regulación y funcionamiento de los partidos políticos en la región de la OSCE y establecidos en este documento. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Europea sobre Derechos Humanos representa obligaciones legales a los estados, habiendo pasado por un proceso de ratificación. Mientras la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Documento de Copenhague no tienen fuerza de ordenamiento vinculante, la naturaleza de estos compromisos políticos los hace persuasivos a los estados firmantes.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁶⁸

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.

2. Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.

3. 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;

b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial;

c) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

Artículo 14

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. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia; pero toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública, excepto en los casos en que el interés de menores de edad exija lo contrario, o en las acusaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores.

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.

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.

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 sólo 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.

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 para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer⁶⁹

Artículo 3

Los Estados Partes tomarán en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.

Artículo 4

1. La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.

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 éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales;

c) Participar en organizaciones y en asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.

Convención Internacional para la Eliminación de la Discriminación Racial⁷⁰

Artículo 2 (2)

Los Estados partes tomarán, cuando las circunstancias lo aconsejen, medidas especiales y concretas, en las esferas social, económica, cultural y en otras esferas, para asegurar el adecuado desenvolvimiento y protección de ciertos grupos raciales o de personas pertenecientes a estos grupos, con el fin de garantizar en condiciones de igualdad el pleno disfrute por dichas personas de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Esas medidas en ningún caso podrán tener como consecuencia el mantenimiento de derechos desiguales o separados para los diversos grupos raciales después de alcanzados los objetivos para los cuales se tomaron

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:

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción⁷¹

Artículo 7 (3)

Cada Estado Parte considerará asimismo la posibilidad de adoptar medidas legislativas y administrativas apropiadas, en consonancia con los objetivos de la presente Convención y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, para aumentar la transparencia respecto de la financiación de candidaturas a cargos públicos electivos y, cuando proceda, respecto de la financiación de los partidos políticos.

Declaración Universal de los derechos Humanos⁷²

Artículo 19

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

Artículo 20

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.
2. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación.

Declaración de Pekín y Plataforma de Acción⁷³

Artículo 13

El empoderamiento de las mujeres y su plena participación en condiciones de igualdad en todas las esferas de la sociedad, incluyendo la participación en los procesos de toma de decisiones y el acceso al poder, son fundamentales para el logro de la igualdad, el desarrollo y la paz;

Artículo 24

Adoptar todas las medidas que sean necesarias para eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres y las niñas, y suprimir todos los obstáculos para la igualdad entre mujeres y hombres y para el avance y el empoderamiento de las mujeres;

Artículo 32

Intensificar los esfuerzos para asegurar el disfrute, en condiciones de igualdad, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a todas las mujeres y las niñas que se enfrentan con múltiples barreras para su empoderamiento y su avance por factores tales como la raza, la edad, el idioma, el origen étnico, la cultura, la religión o la discapacidad o porque son población indígena;

Plataforma de Acción

Acciones a tomar por los gobiernos

Tomar medidas, incluyendo, cuando sea apropiado, en los sistemas electorales que fomenten a que los partidos políticos integren a las mujeres en posiciones públicas de elección y de no elección en la misma proporción y niveles que el hombre.

Por los partidos políticos

- a) Considerar examinar las estructuras y procedimientos del partido para remover las barreras que directa o indirectamente discriminan la participación de la mujer.
- b) Considerar desarrollar iniciativas que permitan a la mujer participar plenamente en todas las estructuras internas de formulación de políticas, designación y procesos electorales de nombramiento.
- c) Considerar incorporar temas de género en su agenda política tomando medidas para garantizar que las mujeres puedan participar en la dirigencia de los partidos políticos de igual manera que los hombres.

Por los gobiernos, órganos nacionales, el sector privado, partidos políticos, sindicatos, empleados, organizaciones, órganos regionales y subregionales, organizaciones no gubernamentales e instituciones educativas internacionales.

- (a) Proporcionar liderazgo y autoestima para ayudar a las mujeres y niñas, particularmente aquellas con necesidades especiales, mujeres con capacidades diferentes y mujeres que pertenezcan a minorías raciales y étnicas para fortalecer su autoestima y fomentar a que suban a puestos de toma de decisiones,

(b) Tener un criterio para las posiciones de toma de decisiones y garantizar que las de órganos de selección tengan una composición de género equilibrada,

(c) crear un sistema de tutorías para mujeres sin experiencia y, en particular, ofrecer capacitación, incluyendo la capacitación al liderazgo, hablar en público y autoafirmación así como realizar campañas políticas;

(d) Proporcionar capacitación sobre cuestiones de géneros para las mujeres y hombres para promover las relaciones de trabajo no discriminatorias y respeto por la diversidad en el trabajo y tipos de administración;

(e) desarrollar mecanismos y capacitación para alentar a las mujeres a participar en el proceso electoral, actividades políticas y otras áreas de liderazgo.

Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.⁷⁴

Artículo 12

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras.

2. Se respetan la libertad de los medios de comunicación y su pluralismo.

Artículo 21

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.

Artículo 23

La igualdad entre hombres y mujeres será garantizada en todos los ámbitos, inclusive en materia de empleo, trabajo y retribución.

El principio de igualdad no impide el mantenimiento o la adopción de medidas que ofrezcan ventajas concretas en favor del sexo menos representado.

Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y Derechos Fundamentales (Convención Europea sobre Derechos Humanos)⁷⁵

Artículo 10

1 Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. El presente artículo no impide que los Estados sometan a las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa

2 El ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones, previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos de terceros, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial.

Artículo 11

1 Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación, incluido el derecho de fundar, con otras, sindicatos y de afiliarse a los mismos para la defensa de sus intereses.

2 El ejercicio de estos derechos no podrá ser objeto de otras restricciones que aquellas que, previstas por la ley, constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y libertades de terceros. El presente artículo no prohíbe que se impongan restricciones legítimas al ejercicio de estos derechos por los miembros de las fuerzas armadas, de la policía o de la Administración del Estado.

Artículo 14

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.

Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (Convención Europea de Derechos Humanos) – Protocolo 12

Artículo 1

1. El goce de todos los derechos reconocidos por la ley han de ser asegurados sin discriminación alguna, en particular 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.

Convención Marco para la Protección de las Minorías Nacionales⁷⁶

Artículo 4

1. La partes se comprometen a garantizar a las personas pertenecientes a minorías nacionales el derecho de igualdad ante la ley y una protección igual por parte de la ley. A este respecto, se prohibirá toda discriminación fundada sobre la pertenencia a un minoría nacional

2. La partes se comprometen adoptar, cuando sea necesario, medidas adecuadas con el fin de promover, en todos los campos de la vida económica, social, política y cultural, una plena y efectiva igualdad entre las personas pertenecientes a una minoría nacional y las pertenecientes a la mayoría, a este respecto tendrán debidamente en cuenta las condiciones específicas de las personas pertenecientes a las minorías nacionales.

3. Las medidas adoptadas de conformidad con el apartado 2 no se considerarán un acto de discriminación.

Artículo 7

Las partes asegurarán a toda persona perteneciente a una minoría nacional el respeto de los derechos de libertad de reunión pacífica, de libertad de asociación y de libertad de pensamiento, de consciencia o de religión.

Convención sobre la Participación de los Extranjeros en la Vida Pública a Nivel Local⁷⁷

Artículo 3

Cada partido se compromete, sujeto a las disposiciones del artículo 9, a garantizar a los residentes extranjeros, en los mismos términos que a sus nacionales a:

(a) al derecho de libertad de expresión; este derecho ha de incluir la libertad de expresar opiniones y de recibir e impartir información e ideas sin interferencia por la autoridad pública y sin importar las fronteras. Este artículo no ha de prevenir a los estados de que exijan la licencia de radiodifusión, televisión o empresas cinematográficas.

(b) el derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación con otros, incluyendo el derecho a formar y unirse a sindicatos para la protección de sus intereses. En particular, el derecho a la libertad de asociación ha de implicar el derecho de los residentes extranjeros a formar asociaciones locales propias con propósitos de asistencia mutua, mantenimiento y expresión de su identidad cultural o defensa de sus intereses en relación a asuntos de la autoridad local de la provincia, así como el derecho de unirse a cualquier asociación.

Documento de la Reunión de Copenhague de la Conferencia de la Dimensión Humana de la CSCE (Documento de Copenhague)⁷⁸

Párrafo 7

Para garantizar que la voluntad del pueblo sirva de base para la autoridad del Gobierno, los Estados participantes

(7.5) — respetarán el derecho de los ciudadanos a aspirar a puestos políticos o cargos públicos electivos, individualmente o como representantes de partidos u organizaciones políticas, sin discriminación.

(7.6) — respetarán el derecho de las personas y grupos a establecer, en plena libertad, sus propios partidos políticos u otras organizaciones políticas y facilitarán a esos partidos y organizaciones políticas las garantías jurídicas necesarias para permitirles competir sobre una base de igual trato ante la ley y por parte de las autoridades;

(7.7) — garantizarán que la ley y la política oficial estén orientadas a permitir que la campaña política se lleve a cabo dentro de una atmósfera imparcial y libre en la que no haya acciones administrativas, violencia ni intimidación que impidan a los partidos y a los candidatos exponer libremente sus puntos de vista y valoraciones, o impidan a los electores conocerlas y discutir las o dar su voto sin miedo a represalias;

(7.8) — procurarán que no haya obstáculo jurídico o administrativo que impida el libre acceso a los grandes medios de información sobre una base no discriminatoria para todos los grupos políticos y personas que deseen participar en el proceso electoral;

Párrafo 9

Los Estados participantes reafirman que

(9.1) — toda persona tiene derecho a la libertad de expresión, incluido el derecho a la información. Este derecho incluirá la libertad de expresar opiniones y de recibir y comunicar informaciones e ideas sin injerencia por parte de las autoridades públicas y sin consideración de fronteras. El ejercicio de este derecho no estará sujeto más que a las limitaciones prescritas por la ley, que sean compatibles con las normas internacionales. En particular, no se impondrá limitación alguna al acceso y a la utilización de los medios materiales de reproducción de documentos de cualquier índole, aunque respetando, sin embargo, los derechos relativos a la propiedad intelectual, incluido el derecho de autor;

(9.3) — se garantizará el derecho de asociación. Se garantizará el derecho a crear un sindicato y -con sujeción al derecho general de los sindicatos de determinar sus propias condiciones de adhesión- de adherirse libremente al mismo. Estos derechos excluirán todo control previo. Se garantizará la libertad de asociación de los trabajadores, inclusive el derecho de huelga, con sujeción a las limitaciones prescritas por la ley y que sea compatible con las normas internacionales;

Párrafo 10

Al reafirmar su compromiso de garantizar efectivamente los derechos de la persona a conocer y actuar de conformidad con sus derechos y libertades fundamentales y a contribuir activamente, individualmente o en asociación con otros, a su promoción y protección, los Estados participantes expresan su compromiso de

(10.4) — permitir a los miembros de esos grupos y organizaciones el libre acceso a organismos similares, dentro y fuera de sus países, y entrar en comunicación con ellos, así como con organizaciones internacionales, para iniciar intercambios, contactos y cooperación con dichos grupos y organizaciones, y solicitar, recibir y utilizar contribuciones financieras voluntarias de fuentes nacionales e internacionales, con el propósito de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales, tal como dispone la ley.

Párrafo 26

Los Estados participantes reconocen que una sólida democracia depende de la existencia, como parte integrante de la vida nacional, de valores y prácticas democráticas, así como de una amplia gama de instituciones democráticas. En consecuencia, fomentarán, facilitarán y, cuando sea necesario, apoyarán actividades de cooperación prácticas y compartirán información, ideas y conocimientos prácticos, por medio de contactos directos y de cooperación entre personas, grupos y organizaciones en esferas que abarquen lo siguiente:

Desarrollar partidos políticos y su papel en las sociedades pluralistas.

ANEXO B – CASOS SELECTOS

Abajo se encuentra una selección de casos de la Corte Europea de Derechos Humanos relevantes para la discusión de la formación política y el derecho a la libre asociación.

- *Abdulkadir Aydin and others v. Turkey* (2005) (Demanda No. 53909/00)
- *Ahmed and Others v. The United Kingdom* (1998) (Demanda No. 65/1997/849/1056)
- *Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen v. the United Kingdom* (2007) (Demanda No. 11002/05)
- *Church of Scientology Moscow v. Russia.* (2007) (Demanda No. 18147/02)
- *Cyprus v. Turkey* (2001) (Demanda No. 25781/94)
- *Demir and the Democracy Party v. Turkey* (2005) (Demanda Nos. 39210/98 and 39974/98)
- *Democracy Party (DEP) v. Turkey* (2002) (Demanda No. 25141/94)
- *Emek Partisi and Şenol v. Turkey* (2005) (No 39434/98)
- *Freedom and Democracy Party (Özdep) v. Turkey* (1999) (Demanda No. 23885/94)
- *Güneri and others v. Turkey* (2005) (Demanda Nos. 42853/98, 43609/98 and

CDL-AD(2010)024

44291/98)

- *KPD v. FRG* (1957) (Demanda No.250/57)
- *Loizidou v. Turkey* (1995) (Demanda No. 15318/89)
- *Moscow Branch of the Salvation Army v. Russia* (2006) (Demanda No. 72881/01)
- *Ouranio Toxo and others v. Greece* (2005) (Demanda No. 74989/01)
- *Presidential Party of Mordovia v. Russia* (2004) (Demanda No. 65659/01)
- *Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v. Turkey.* (2003) (Demanda Nos. 41340/98, 41342/98 and 41344/98)
- *Sidiropoulos and Others v. Greece.* (1998) (Demanda No. 26695/95)
- *Socialist Party and Others v. Turkey* (1998) (Demanda No. 26482/95)
- *STP [Socialist Party of Turkey] and others v. Turkey* (2003) (Demanda No. 26482/95) CDL-AD(2010)024 - 55 -
- *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey.* (1998) (Demanda No. 19392/92)
- *Vogt v. Germany* (1995) (Demanda No. 17851/91)
- *Yazar, Karatas, Aksoy and the Peoples' Work Party [H.E.P.] v. Turkey* (2002) (Demanda Nos. 22723/93, 22724/93 and 22725/93)
- *Yumak and Sadak v. Turkey* (2008) (Demanda No. 10226/03)

ANEXO C – SELECCIÓN DE DOCUMENTOS DE REFERENCIA

Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa

Resolución 1736 (2010) 21/05/2010, Código de Buenas Prácticas en el Campo de los Partidos Políticos

Resolución 1601(2008) 23/01/2008, Lineamientos procesales a los derechos y responsabilidades de la oposición en un parlamento democrático

Resolución 1546(2007) 17/04/2007, Código de Buenas Prácticas para los Partidos Políticos

Recomendación 1438(2000) y Resolución 1344(2003), sobre la Amenaza a la Democracia por Partidos Extremistas y Movimientos en Europa

Resolución 1308(2002) sobre las Restricciones a los Partidos Políticos en los Estados Miembros del Consejo de Europa

Resolución 1516(2001), sobre el Financiamiento a los Partidos Políticos

CDL-AD(2010)024

Resolución 1264(2001), Resolución 1320(2003), y Recomendación 1595(2003) sobre el Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral

Reporte sobre el Financiamiento a los Partidos Políticos, Doc. 9077 (2001)

Reporte sobre las Restricciones a los Partidos Políticos en los Estados Miembros del Consejo de Europa, Doc. 9526 (2002)

Reporte sobre la Incompatibilidad de la Prohibición de los Partidos Políticos Electos Democráticamente con los Estándares del Consejo de Europa, Doc. 8467 (1999)

Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia)

CDL-AD(2009)002 Código de Buenas Prácticas en el campo de los Partidos Políticos, adoptado por la Comisión de Venecia en su 77ª Sesión Plenaria (Venecia, 12-13 diciembre 2008)

CDL-INF(2000)001 Lineamientos sobre la Prohibición y disolución de los Partidos Políticos y Medidas Análogas, adoptado por la Comisión de Venecia en su 41ª Sesión Plenaria (Venecia, 10 – 11 de diciembre, 1999)

CDL-INF(2001)008 Lineamientos y Reporte sobre la Contribuciones Financieras de los Partidos Políticos, adoptado por la Comisión de Venecia en su 46ª Sesión Plenaria (Venecia 9-10 de marzo del 2001)

CDL-AD(2006)014 Opinión sobre la Prohibición de las Contribuciones a los Partidos Políticos de Fuentes Extranjeras, adoptado por la Comisión de Venecia en su 66ª Sesión Plenaria (Venecia 17-18 de marzo del 2006)

CDL-AD(2004)007rev Lineamientos y Reporte Aclaratorio sobre la Legislación sobre los Partidos Políticos, adoptado por la Comisión de Venecia en su 58ª Sesión Plenaria (Venecia 12-13 de marzo del 2004)

CDL-AD(2006)025 Reporte sobre la Participación de los Partidos Políticos en las Elecciones , adoptado el Consejo de Elecciones Democráticas en su 16 reunión (Venecia, 16 de marzo del 2006) y por la Comisión de Venecia en su 67ª Sesión Plenaria (Venecia 9-10 de junio del 2006)

CDL-AD(2004)004 Reporte sobre el Establecimiento, Organización y Actividades de los Partidos Políticos sobre la base de respuestas al cuestionario sobre el establecimiento, organización y actividades de los partidos políticos, adoptado por la Comisión de Venecia en su 57ª Sesión Plenaria (Venecia (12-13 de diciembre del 2003)

ANEXO D – CÓDIGOS MODELO

Código de Conducta de los Partidos Políticos: Haciendo Campañas en las Elecciones Democráticas. 1999. Estocolmo: Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral

CDL-AD(2010)024

Código de Buenas Práctica en el Campo de los Partido Políticos. 2008. Venecia: Comisión Europea para la Democracia por el Derecho.

Estándares Mínimos para el Funcionamiento Democrático de los Partidos Políticos. 2008. Instituto Democrático de Asuntos Internacionales.

XV. NOTAS FINALES

1 Véase el Anexo I para la selección de extractos de tratados universales y relevantes incluyendo: la Convención Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (adoptada el 16 de diciembre de 1966, entró en vigor el 23 de marzo de 1976) 999 UNTS 171 (ICCPR), la Declaración Universal de los Derechos Humanos (adoptada el 10 de diciembre del 1948 UNGA Res 217A (III)) (UDHR), la Convención para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (Convención Europea sobre Derechos Humanos) (adoptada el 4 de noviembre de 1950, entró en vigor el 3 de septiembre de 1953, reformada el por el Protocolo No 11, Serie de Tratados Europeos No 155, entró en vigor el 1 de noviembre de 1998, que reemplazó a los Protocolos 2,3,4,5,8,9,10 y derogó los artículos 25 y 46 de la Convención) (ECHR), y el Documento de Copenhague - Segunda Conferencia sobre la Dimensión Humana de la CSCE (Copenhague, 5 de junio - 29 de julio de 1990), Documento de la Reunión de Copenhague de la Conferencia sobre la Dimensión Humana de la CSCE (Documento Copenhague).

2 *Caso del Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v. Turkey.* (40/1993/435/514) (Corte Europea de Derechos Humanos, Febrero 13, 2003), párrafos 87-89.

3 *Caso del Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v. Turkey.* (40/1993/435/514) (Corte Europea de Derechos Humanos, Febrero 13, 2003), párrafos 87-89

4 *Caso del Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v. Turkey.* (40/1993/435/514) (Corte Europea de Derechos Humanos, Febrero 13, 2003), párrafos 87-89

5 Véase la Declaración Universal de los Derechos Humanos, Artículo 20.

6 Véase el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Comentario General 31, párra. 8; Comentario General 28, párra. 31.

7 Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Comentario General 31, párras. 15-16.

8 Véase el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, Artículo 22(2).

9 Véase, por ejemplo; Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, Artículos 2, 26; Convención Europea de Derechos Humanos, Artículo 14 (entendido a la luz del Protocolo de la CEDH – 12).

10 El Documento de Copenhague, en el párrafo 7.6 establece; "que los estados participantes; políticos y organizaciones, las garantías jurídicas necesarias para permitir que compitan respetarán el derecho de los individuos y grupos a establecer, con plena libertad, su propios partidos políticos u otras organizaciones políticas y proporcionar a dichos partidos unos con otros sobre la base de igualdad de trato ante la ley y las autoridades".

11 Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, Artículo 4(1); Convención Internacional sobre la Eliminación de la Discriminación Racial, Artículo 2(2), y la Convención Marco del Consejo de Europa sobre la Protección a las Minorías Nacionales, Artículo 4(2).

12 Véase la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa, Documento de de la Reunión de Moscú de la Conferencia sobre la Dimensión Humana de la CSCE (1991), párra. 18 que establece "Los estados participantes reafirman de nuevo que la democracia es un elemento inherente en el estado de derecho y que el pluralismo es importante con respecto a las organizaciones políticas".

13 Véase la Convención sobre la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Convención Europea de Derechos Humanos), Artículo 13, El Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticas, Artículo 2(3), y la Declaración Universal de los Derechos Humanos, Artículo 8.

14 Esta definición aplica a los partidos a nivel nacional, regional y local. Los partidos existen también a nivel interestatal (por ejemplo, los partidos de la Unión Europea) Sin

CDL-AD(2010)024

embargo, ya que estos lineamientos tienen la intención de informar sobre la legislación nacional, sobre estos partidos no se ha discutido de manera extensa.

15 Prohibición de los Partidos Políticos y Medidas Análogas – Reporte, Adoptado por la Comisión de Venecia en su 35ª Sesión Plenaria (Venecia, 12-13 de junio de 1998) y el CDL-AD(2009)006 – Opinión sobre las Disposiciones Constitucionales y Legales Pertinentes a la Prohibición de los Partidos Políticos en Turquía, adoptado por la Comisión de Venecia en su 78ª Sesión Plenaria (Venecia, 13-43 de marzo del 2009).

16 Tanto el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, artículo 2(2) como el Documento de Copenhague, párra. 5.7 exigen a los estados a emprender un proceso de formación, CDL-AD(2010)024 - 58 – garantizando que los derechos humanos se reflejen en la legislación interna. El párrafo 5.7 establece que “los derechos humanos y las libertades serán garantizadas por la ley y de acuerdo con sus obligaciones con el derecho internacional”.

17 Otros tratados y declaraciones sobre derechos humanos son particularmente relevantes para la regulación de los partidos políticos en términos de la igualdad de género. Véase por ejemplo, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), y la Declaración de Pekín y su Plataforma de Acción.

18 Caso *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*. (133/1996/752/951).

19 Caso *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*. (133/1996/752/951.) (Corte Europea de Derechos Humanos, enero 30 de 1998).

20 Resolución 1308(2002), Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa “Restricciones a los Partidos Políticos en los Estados Miembros del Consejo de Europa”.

21 El caso *Socialist Party and others against Turkey* (1998), para.41 establece que “A pesar de su papel autónomo y esfera particular de aplicación, el artículo 11 debe ser también considerado a la luz del artículo 10. La protección de expresar las opiniones y libertades es uno de los objetivos de las libertades de reunión y asociación tal y como se encuentran consagrados en el artículo 11. *Ello aplica aun mas en relación con los partidos políticos en virtud de su papel esencial de garantizar el pluralismo y el correcto funcionamiento de la democracia*”. El requisito de que a los partidos políticos se les conceda libertad de expresión infiere en su derecho a solicitar libremente opiniones, incluyendo eso o la reforma constitucional, al electorado.

22 Todos los estados miembros de la OSCE se han comprometido con los principios del Documento de Copenhague y/o la Convención Europea de sobre Derechos Humanos, a través de un proceso de firma y ratificación, según sea apropiado. La ratificación de la Convención Europea de Derechos Humanos crea una obligación sobre el estado de defender los artículos de este tratado, mientras que el Documento de Copenhague sirve por un compromiso político persuasivo para los estados.

23 El Documento de Copenhague, en el párrafo 7.6 establece; “los estados participantes: respetarán el derecho de los individuos y grupos a establecer, con plena libertad, sus propios partidos políticos u otras organizaciones políticas y proporcionar a dichos partidos unos con otros sobre la base de igualdad de trato ante la ley y las autoridades”.

24 Véase el caso *Wilson & the National Union of Journalists and Others v. the United Kingdom*, nos.30668/96, 30671/96 y 30678/96, § 41, ECHR 2002-V) y la Plataforma *Plattform “Ärzte für das Leben” v. Austria*, sentencia del 21 de junio de 1988, Serie A no. 139, p. 12, párrafo 32).

25 La proporcionalidad se discute en el caso *Case Of Sürek V. Turkey* (No. 1) (Demanda no. 26682/95), en la que establece que, “En particular, se debe determinar si la interferencia en el asunto fue “proporcional a los objetivos legítimos perseguidos” y si las razones que se aducen por las autoridades nacionales para justificarla son “relevantes y suficientes”. Al hacerlo, la Corte tiene que asegurarse de que las autoridades nacionales aplicaron los estándares de conformidad con los principios incorporados en el artículo 10

CDL-AD(2010)024

y, por otra parte, que se basaran en una valoración aceptable de los hechos pertinentes”. Además, en el *Caso Refah Partisi (The Welfare Party) And Others v. Turkey* (Demandas no. 41340/98, 41342/98, 41343/98 y 41344/98) la Corte establece que “la Corte considera a ese respecto que la naturaleza y severidad de la interferencia son también factores a tomar en cuenta cuando se valore su proporcionalidad”.

26 Véase la Convención Internacional sobre la Prevención de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidades, así como el Documento de Copenhague.

27 *Nicholas Toonen v. Australia*. Comunicación No. 488/1992, N.U. Doc CCPR/C/50/D/488/1992 (1994) (Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, marzo 31, 2004). Párrafo 8.7.

28 Véase el párrafo 8 para ejemplos de dichos tratados.

29 La Convención para la Protección a los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (Convención Europea de Derechos Humanos) (adoptada el 4 de noviembre de 1950, entró en vigor el 3 de septiembre de 1953, reformada por el Protocolo No 11, Serie de Tratados Europeos No 155, entró en vigor el 1 de noviembre de 1998, que sustituyó a los Protocolos 2, 3, 4, 5, 8, 9, 10 y derogó los artículos 25 y 46 de la Convención) (CEDH). Artículo 11(2).

30 Prohibición de los Partidos Políticos y Medidas Análogas— Reporte, adoptada por la Comisión de Venecia en su 35ª Sesión Plenaria. (Venecia, 12-13 de junio de 1998).

31 CDL-INF(2000)1 – Lineamientos sobre la Prohibición y Disolución de los Partidos Políticos y Medidas Análogas.

32 Se accedió a las cifras del 2008 por medio del Banco Central – Indicadores de Desarrollo Mundial indicó que había una población en Moldavia de 3,633,369 de personas, mientras que Letonia tuvo una población de 2,266,094.

33 CDL-AD (2002) 23 rev – Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral.

34 El párrafo de Copenhague 10.4 establece que los estados deben comprometerse a “permitir a los miembros de dichos grupos y organizaciones, a tener acceso ilimitado a la comunicación con órganos similares dentro y fuera de sus países y con las organizaciones internacionales, a participar en intercambios, contacto y cooperación con dichos grupos y organizaciones y solicitar, recibir y utilizar con el propósito de promover y proteger los derechos humanos y libertades fundamentales, contribuciones financieras voluntarias de fuentes nacionales e internacionales, tal y como lo establece la ley”.

35 CDL-AD(2009)021 – Código de Buenas Prácticas en el Campo de los Partidos Políticos y Reporte Aclaratorio, adoptado por la Comisión de Venecia en su 77-78ª Sesión Plenaria (Venecia, 13-14 de marzo del 2009).

36 Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, artículos 3-4, Convención Marco del Consejo de Europa sobre Minorías Nacionales, artículo 4(2) (*Nicholas Toonen v. Australia*, 2004).

37 *Caso del United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*. (133/1996/752/951) (Corte Europea de Derechos Humanos, enero 30, 1998).

38 El concepto de “moral” tiene el potencial de ser aplicado de manera ampliamente restrictiva, particularmente con respecto a la orientación sexual que ha sido considerado históricamente por algunos como inmoral. Sin embargo, las distinciones hechas con base en la orientación sexual son claramente discriminatorias (Véase la Carta sobre los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, y los casos de la Corte Europea de Derechos Humanos, incluyendo *Salgueiro da Silva Mouta v. Portugal*, y el *Caso de E.B vs. France*).

39 La Convención para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades fundamentales (Convención Europea de Derechos Humanos) (adoptada el 4 de noviembre de 1950, entró en vigor el 3 de septiembre de 1953, reformada por el Protocolo

CDL-AD(2010)024

No 11, Serie de Tratados Europeos No 155, entró en vigor el 1 de noviembre de 1998, el cual sustituyó a los Protocolos 2, 3, 4, 5, 8, 9, 10 y derogó los artículos 25 y 46 de la Convención) (CEDH). Artículo 11(2); Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación (entró en vigor el 4 de enero de 1969). Artículo 22(2).

40 Resolución de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (APCE) 1308(2002) sobre las Restricciones a los Partidos Políticos en los Estados Miembros del Consejo de Europa, la PACE, párrafo 11.

41 CDL-INF(2000)001 Lineamientos sobre la Prohibición y Disolución de los Partidos Políticos y Medidas Análogas, adoptado por la Comisión de Venecia en su 41ª Sesión Plenaria (Venecia, 10 – 11 de diciembre de 1999), párrafo 51.

42 CDL-INF(2000)001 Lineamientos sobre la Prohibición y Disolución de los Partidos Políticos y Medidas Análogas, adoptado por la Comisión de Venecia en su 41ª Sesión Plenaria (Venecia, 10 – 11 de diciembre de 1999), párrafo 51.

43 CDL-AD(2009)006 - Opinión sobre las Disposiciones Pertinentes a los Partidos Políticos en Turquía, adoptada por la Comisión de Venecia en su 78ª Sesión Plenaria. (Venecia, 13-14 de marzo de 2009).

44 CDL-DEM(2003)002rev,3.5 - Cf. Respuestas al Cuestionario sobre el Establecimiento y Actividades de los Partidos Políticos.

45 Véase la publicación del Consejo de Europa *Democracia Paritaria – muy lejos de la realidad* (CDEG (2009) 17 prov) para estadísticas detalladas sobre representación de género de los estados del Consejo de Europa.

46 OSCE/ODIHR. “Manual para el Monitoreo de la Participación de las Mujeres en las Elecciones”. Publicado por la Oficina para las Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE, Varsovia, Polonia; 2004.

47 Declaración de Pekín y Plataforma de Acción (adoptada el 15 de septiembre de 1995, Cuarta Conferencia Mundial sobre las Mujeres).

48 Véase, por ejemplo, la Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa 2003/3 sobre la participación equilibrada de mujeres y hombre en la política y toma de decisiones públicas, adoptada el 12 de marzo del 2003 y el memorando aclaratorio, principios A.8, B.20 and B.22.

49 La Corte ha establecido el derecho de las asociaciones generales de negar la afiliación a personas que no están de acuerdo con las creencias fundamentales de la asociación. Véase *Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen v. the United Kingdom*. (Corte Europea de Derechos Humanos, 2007) (Demanda No. 11002/05).

50 CDL-AD(2009)021 – Código de Buenas Prácticas en el Campo de los Partidos Políticos y Reporte Aclaratorio, adoptado por la Comisión de Venecia en su 77-78ª Sesión Plenaria (Venecia, 13-14 de marzo del 2009). Véase por ejemplo, los estatutos los Partidos Social Demócratas Austriaco, Sueco y Alemán, de los Demócratas Liberales del Reino Unido, y de la Izquierda Unida de España.

51 *Ahmed and Others v. The United Kingdom* (1998) (65/1997/849/1056).

52 Véase, por ejemplo, el caso *Vogt vs. Germany* (demanda No. 17851/91) en el que la corte encontró que el despido de una maestra pública con base en su afiliación a un partido político era una infracción a los artículos 10 y 11 de la CEDH.

53 Convención del Consejo de Europa sobre la Participación de los Extranjeros en la Vida Pública a Nivel Local (entró en vigor el 1 de mayo de 1997). 5.II.1992, CETS-No. 144.

54 Documento de Copenhague – Segunda Conferencia sobre la Dimensión Humana de la CSCE (Copenhague, 5 de junio- 29 de julio de 1990), Documento de la Reunión de Copenhague de la Conferencia sobre la Dimensión Humana de la CSCE Documento de Copenhague). Párrafo 7.5.

55 Convención del Consejo de Europa para la Protección de las Minorías Nacionales, Artículo 4(2), Convención Internacional Convención sobre la Eliminación de la Discriminación Racial, Artículo 2(2).

CDL-AD(2010)024

56 Véase la Opinión 423/2007, CDL-AD(2007)018, párrafo seis.

57 OSCE/ODIHR Lineamientos sobre la Libertad de Reunión Pacífica (Estrasburgo, 4 de junio del 2008 CDL(2008)062), en su versión revisada del 2010.

58. OSCE/ODIHR Lineamientos sobre la Libertad de Reunión Pacífica (Estrasburgo, 4 de junio del 2008 CDL(2008)062), en su versión revisada del 2010.

I Véase el Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral CDL-AD(2002)023rev.

60 Véase, por ejemplo ICERD, CEDAW.

ii Véase el Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral CDL-AD(2002)023rev, p.2.2.5.

61 Se pueden encontrar ejemplos de dichos requisitos en la legislación de Croacia y Eslovenia

62 Se puede promulgar un requisito de equilibrio de género respecto a las finanzas públicas, ya que el financiamiento público no es un derecho de los partidos políticos sino una ventaja que se les ofrece. La Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa 2003/3 establece que: “Los estados miembros deben considerar adoptar reformas legislativas para introducir umbrales de paridad a los candidatos en elecciones locales, regionales, nacionales y supranacionales. En donde exista la lista proporcional, hay que considerar la introducción del sistema de lugares establecidos; considerar la acción a través del financiamiento a los partidos políticos para animarlos a promover la igualdad de género”

63 Véase la Convención contra la Corrupción de las Naciones Unidas, artículo 7(3). También véase la Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa (2003)4 a los estados miembros sobre reglas contra la corrupción en el financiamiento de los partidos políticos y campañas electorales, artículo 3.

64 Comité de Ministros del Consejo de Europa. Recomendación (2003)4 a los estados miembros sobre reglas contra la corrupción en el financiamiento de los partidos políticos y campañas electorales, artículo 16.

65 Comentario 32 del Comité General de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, UN Doc. CCPR/C/GC/3; párrafos 18-19. Véase también, Comité de Ministros del Consejo de Europa. Recomendación (2003)4 a los estados miembros sobre reglas contra la corrupción en el financiamiento de los partidos políticos y campañas electorales, artículo 3.

66 CDL-AD(2004)007rev – Lineamientos y Reporte Aclaratorio sobre la Legislación de los Partidos Políticos: Algunos temas específicos, adoptado por la Comisión de Venecia en su 58ª Sesión Plenaria. (Venecia, 12-13 de marzo del 2004).

67 Comentario General 32 del Comité de Derechos Humanos, párra. 27.

68 Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (adoptado el 16 de diciembre de 1966, entró en vigor el 23 de marzo de 1976) 999 UNTS 171 (ICCPR).

69 Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (firmada el 18 de diciembre de 1979, entró en vigor el 3 de septiembre de 1981) 1249 STNU 13 (CEDAW).

70 Convención Internacional para la eliminación de la Discriminación Racial (firmada el 21 de diciembre de 1965, entró en vigor el 4 de enero de 1969) 1249 UNTS 13 (CEDAW).

71 Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (firmada el 9 de diciembre del 2003, entró en vigor el 14 de diciembre del 2005) 1249 UNTS 13 (CEDAW).

72 Declaración Universal de los Derechos Humanos (adoptada el 10 de diciembre del 1948 UNGA Res 217A (III)) (UDHR).

73 Declaración de Pekín y Plataforma de Acción (adoptada el 15 de septiembre de 1995, Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer).

74 Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000/C 364/01) (entró en vigor el 1 de diciembre del 2009).

CDL-AD(2010)024

75 Convención para la Protección de los Derechos Fundamentales y Libertades Fundamentales (Convención Europea de Derechos Humanos) (adoptada el 4 de noviembre de 1950, entro en vigor el 3 de septiembre de 1953, reformada por el Protocolo No 11, Serie de Tratados Internacionales No 155, entró en vigor el 1 de noviembre de 1998, el cual sustituyó a los Protocolos 2, 3, 4, 5, 8, 9, 10 y derogó los artículos 25 y and 46 de la Convención) (CEDH).

76 Convención Marco para la Protección de las Minorías Nacionales. Consejo de Europa, Serie de Tratados Internacionales – 157. Estrasburgo 1.II.1995.

77 Convención sobre la Participación de los Extranjeros en la Vida Pública a Nivel Local. Consejo de Europa, Serie de Tratados Internacionales – 144. Estrasburgo 5.II.1992.

78 Documento de Copenhague – Segunda Conferencia sobre la Dimensión Humana de la CSCE (Copenhague, 5 de junio- 29 de julio de 1990), Documento de la Reunión de Copenhague sobre la Conferencia sobre la Dimensión Humana de la CSCE (Documento de Copenhague).