



Promoción y protección de los derechos de las minorías

Guía para defensores

Nota

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

*

*

*

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

HR/PUB/12/7

© 2012 Naciones Unidas
Derechos reservados en todo el mundo

Photo credits (clockwise from left): Nazi minority woman, China © Anja Disseldorp; Wankar Elder © Meena Kadri; Young Roma girl © Olesia Bilkei, Shutterstock; Memorial for Mandela © UNAMID, Albert González Farran.

Prefacio

Me complace extraordinariamente que esta publicación, *Promoción y protección de los derechos de las minorías: Guía para defensores de los derechos de las minorías*, salga a la luz el año en que celebramos el 20º aniversario de la aprobación de la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas.

Este aniversario nos ofrece la oportunidad de dar una mirada retrospectiva de los 20 años de promoción de la Declaración y utilizar esa experiencia para planificar y preparar una estrategia para el futuro, a fin de decidir la mejor manera de seguir llevando esta Declaración al primer plano de los debates sobre los derechos humanos que se celebran en todo el mundo y tratar su aplicación. Albergamos la esperanza de que la *Guía* será un auténtico vademécum que ayudará a la sociedad civil a participar más eficazmente si cabe en esta importante e inmensa tarea.

Independientemente de que hablemos de la consolidación de la democracia tras las revueltas en el Norte de África y el Oriente Medio o del ejercicio de los derechos humanos en el contexto de la recesión económica mundial, del desarrollo sostenible en el contexto de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de 2012 (Río+20) o de la manera de garantizar la participación efectiva de las minorías, incluidas las mujeres y las niñas de las minorías, en todas las esferas de la vida, en todo el mundo, es necesario que las cuestiones de las minorías sigan ocupando el lugar que les corresponde en las agendas de los encargados de adoptar decisiones.

En este año conmemorativo, mi Oficina está aumentando sus actividades sobre los derechos de las minorías más aún si cabe. Estamos organizando una serie de actos subregionales y regionales para abordar las cuestiones de las minorías de mayor actualidad y seguimos realizando numerosas actividades de concienciación. Estamos dirigiendo la formación y la coordinación de la Red de las Naciones Unidas sobre discriminación racial y protección de las minorías, plataforma nueva para estrechar la colaboración y el diálogo sobre las minorías por todo el sistema de las Naciones Unidas. Todo ello se suma a la labor ya establecida sobre los derechos de las minorías, que incluye actividades sobre el terreno relativas a las cuestiones de las minorías, el fomento de la capacidad de los defensores de los derechos de las minorías por medio del Programa de becas para las minorías, el apoyo al mandato del Experto independiente sobre cuestiones de las minorías y el Foro sobre Cuestiones de las Minorías, que se celebra todos los años. Visite nuestro sitio web para asegurarse de que dispone de la última información sobre estas actividades.

Como defensores de los derechos humanos, debemos velar por que se resalten y se tengan en cuenta los derechos de las minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas. Esperamos que esta *Guía* sea un instrumento útil para los defensores de los derechos de las minorías y los ayude a colocar esos derechos en la agenda, en su caso, o asegurarse de que permanezcan ahí y se traten adecuadamente.

En los debates internacionales, regionales y nacionales en el marco del principio de "todos los derechos humanos para todos", debemos colaborar para que las minorías no se queden al margen. Con este fin, la *Guía* explica, de forma fácil de entender, quienes son los principales actores que se dedican a las cuestiones de las minorías en las Naciones Unidas y las organizaciones regionales fundamentales y cuáles son las mejores maneras de recabar su participación.

Las minorías enriquecen a las sociedades de todos los países del mundo. Al tratar de garantizar sus derechos, nuestros principales objetivos deben ser que nadie tenga miedo a autoidentificarse como miembro de una minoría, por temor de sufrir algún perjuicio como consecuencia de ello; que se garantice a las personas pertenecientes a minorías la protección de su existencia e identidad; y que esas personas se beneficien de los principios de la participación efectiva y la no discriminación. Dejemos que esta publicación nos guíe en nuestra labor para que ello sea una realidad para todas las personas pertenecientes a minorías, en todo el mundo.



Navi Pillay

Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

Agradecimientos

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos desea expresar su sincero agradecimiento a Hurst Hannum, Profesor de Derecho Internacional de la Escuela Fletcher de Derecho y Diplomacia, por su valiosa contribución a la preparación de esta *Guía*. Además, mención y agradecimiento especiales merecen nuestros asociados de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales que han contribuido a la publicación.

Índice

| | <i>Página</i> |
|--|---------------|
| Prefacio | iii |
| Introducción | 1 |
| PRIMERA PARTE – ENFOQUE DE LOS DERECHOS DE LAS MINORÍAS EN LAS NACIONES UNIDAS | |
| <i>Capítulos</i> | |
| I. Sinopsis: Desarrollo de los derechos de las minorías en el derecho internacional . . | 2 |
| II. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos | 9 |
| III. El Consejo de Derechos Humanos y sus órganos subsidiarios | 24 |
| IV. Los procedimientos especiales de las Naciones Unidas | 34 |
| V. Órganos de tratados de derechos humanos | 50 |
| SEGUNDA PARTE – OTROS ORGANISMOS PERTINENTES EN EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS | |
| VI. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo | 73 |
| VII. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados | 77 |
| VIII. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia | 82 |
| IX. La Organización Internacional del Trabajo | 87 |
| X. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura | 92 |
| TERCERA PARTE – SISTEMAS REGIONALES | |
| XI. El sistema de derechos humanos de la Unión Africana | 102 |
| XII. El Consejo de Europa | 115 |
| XIII. Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa | 139 |
| XIV. La Unión Europea | 150 |
| XV. El Sistema Interamericano de Derechos Humanos | 161 |
| <i>Anexos</i> | |
| I. Documentos básicos | |
| Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertencientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas | 169 |
| Comentario del Grupo de Trabajo sobre las minorías acerca de la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertencientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas de las Naciones Unidas | 173 |
| II. Sitios web útiles | 193 |

INTRODUCCIÓN

En la actualidad, las cuestiones relacionadas con los derechos de las personas pertenecientes a minorías se pueden encontrar en casi todos los instrumentos y los foros de derechos humanos. Las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales reconocen que los derechos de las minorías son fundamentales para proteger a quienes deseen preservar y desarrollar valores y prácticas que comparten con otros miembros de su comunidad. Reconocen también que los miembros de minorías hacen contribuciones importantes a la riqueza y la diversidad de la sociedad y que los Estados que adoptan medidas adecuadas para reconocer y promover los derechos de las minorías tienen más probabilidades de disfrutar de la tolerancia y la estabilidad.

La presente *Guía* ofrece información relacionada con las normas y los mecanismos desarrollados para proteger los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales, étnicas, religiosas o lingüísticas. Contiene información detallada sobre los procedimientos y los foros en los que se pueden plantear las cuestiones de las minorías en el sistema de las Naciones Unidas y los sistemas regionales. Al centrarse en la labor relacionada con las minorías y abarcar determinados organismos especializados y mecanismos regionales, la presente *Guía* complementa la información que figura en *Trabajando con el Programa de las Naciones Unidas en el ámbito de los Derechos Humanos: Un manual para la sociedad civil* (ACNUDH, 2008), que ofrece orientación práctica sobre los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas en general¹. La información que figura en la *Guía* está actualizada al 1 de enero de 2012.

Se espera que esta *Guía* ayude a los defensores de las minorías a utilizar plena y efectivamente los mecanismos internacionales existentes y, en última instancia, promover y proteger los derechos garantizados por los instrumentos internacionales.

¹ Disponible en www.ohchr.org/EN/AboutUs/CivilSociety/Pages/Handbook.aspx (consultado el 29 de noviembre de 2012). El *Manual* está disponible en árabe, chino, español, francés, inglés y ruso; en línea, está disponible también en georgiano, nepalés y persa. En 2011 se produjo un DVD conexo.

PRIMERA PARTE

ENFOQUE DE LOS DERECHOS DE LAS MINORÍAS EN LAS NACIONES UNIDAS

CAPÍTULO I

SINOPSIS:

DESARROLLO DE LOS DERECHOS DE LAS MINORÍAS EN EL DERECHO INTERNACIONAL

Resumen: El primer intento significativo de determinar los derechos de las minorías reconocidos internacionalmente fue una serie de “tratados sobre las minorías” aprobados bajo los auspicios de la Sociedad de las Naciones. Con la creación de las Naciones Unidas, la atención se desplazó inicialmente a los derechos humanos universales y la descolonización. Sin embargo, las Naciones Unidas han desarrollado gradualmente una serie de normas, procedimientos y mecanismos sobre las cuestiones de las minorías y la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas de 1992 de las Naciones Unidas es el instrumento fundamental que orienta las actividades de las Naciones Unidas en este ámbito en la actualidad.

Los conceptos de “minoría” y “mayoría” son relativamente recientes en el derecho internacional, aunque es evidente que a lo largo de la historia ha habido diferencias entre comunidades. Algunos sistemas políticos otorgaban derechos comunitarios especiales a sus minorías, aunque ello no se basaba por lo general en ningún tipo de reconocimiento de “derechos” de las minorías *per se*. El sistema *millet* del Imperio otomano, por ejemplo, permitía cierto grado de autonomía cultural y religiosa a las comunidades religiosas no musulmanas, como los cristianos ortodoxos, los armenios y los judíos, entre otros. Las revoluciones francesa y americana de finales del siglo XVIII proclamaron el libre ejercicio de la religión como derecho fundamental, aunque ninguna de ellas abordó directamente la cuestión más amplia de la protección de las minorías. El Congreso de Viena de 1815, que dismanteló el Imperio napoleónico, reconoció los derechos de las minorías hasta cierto punto, al igual que el Tratado de Berlín de 1878, que reconoció derechos especiales para la comunidad religiosa del Monte Athos.

La mayoría de las inquietudes jurídicopolíticas internacionales durante el siglo XIX, no obstante, se centraba en la justificación de la unificación de las “naciones” lingüísticas sobre la base del principio de libre determinación y no en la protección de los grupos minoritarios en cuanto tales. A medida que el nacionalismo iba creciendo, quienes no compartían la identidad étnica, lingüística o religiosa de la mayoría de su país estaban cada vez más amenazados. La consolidación de los Estados según criterios lingüísticos, la expansión del comercio y el aumento de la necesidad de poblaciones alfabetizadas que pudieran trabajar satisfactoriamente en el contexto de la revolución industrial ejercían presiones en las comunidades más pequeñas o menos poderosas para que se ajustaran a las normas lingüísticas y culturales dominantes. Cuando estalló la Primera Guerra Mundial en 1914, las preocupaciones nacionales o de las minorías estaban en el primer plano de la política internacional, al menos en Europa.

Sociedad de las Naciones

Tras el final de la Primera Guerra Mundial, las cuestiones de las minorías se convirtieron en una preocupación central de la Sociedad de las Naciones. Se aprobó una serie de tratados denominados sobre las minorías para proteger a determinados grupos, abordando muchas de sus principales preocupaciones.

Entre las salvaguardias que se solían incluir se encontraban los derechos a la igualdad y la no discriminación; el derecho a la ciudadanía para quienes tuvieran su residencia habitual en un nuevo Estado (o un Estado con nuevas fronteras); el derecho a utilizar su propio idioma en público y en privado; el derecho de las minorías a establecer sus propias instituciones religiosas, culturales, benéficas y educativas; la obligación del Estado de prestar un nivel “equitativo” de ayuda financiera a las escuelas de las minorías, en las que la enseñanza primaria fuera en el idioma materno de la minoría; y el afianzamiento de las leyes que protegían a las minorías, de modo que no se pudieran modificar mediante reformas legislativas.

Aunque el sistema de vigilancia establecido por la Sociedad era más político que jurídico y no permitía que las minorías agraviadas se dirigieran a los Estados en pie de igualdad o contendieran con ellos, ejercía cierta supervisión por conducto de la secretaría de la Sociedad. Casi cualquier persona o grupo podía señalar una situación a la atención de la Sociedad y la secretaría también podía investigar situaciones por su propia iniciativa. La sanción más grave era el debate público en el Consejo de la Sociedad y la posibilidad de que se aprobara una resolución en la que se exhortara a un Estado a adoptar una medida concreta. Algunos tratados, como el que creó la Ciudad Libre de Dánzig, permitían el acceso a la Corte Permanente de Justicia Internacional (predecesora de la actual Corte Internacional de Justicia), que emitió varias opiniones consultivas importantes sobre cuestiones de las minorías².

Aunque el alcance de los tratados sobre las minorías era limitado —se aplicaban únicamente a un pequeño número de Estados derrotados o nuevos y no se había llegado al acuerdo de que los derechos de las minorías fueran universales—, no se debe subestimar su importancia. Tenían consecuencias concretas en las minorías del Estado y constituían un paso importante en el desarrollo de los derechos internacionales de las minorías y el derecho de los derechos humanos. En particular, la aceptación del principio del interés internacional en la suerte de las minorías en los Estados y su supervisión fue un gran avance en el desarrollo del derecho internacional, que de algún modo presagiaba la promoción de derechos humanos más amplios por las Naciones Unidas.

Las Naciones Unidas

La Carta de las Naciones Unidas no menciona los derechos de las minorías *per se*, pero sí incluye varias disposiciones sobre los derechos humanos, incluido el Artículo 1 3), que indica que uno de los propósitos de las Naciones Unidas es la realización de la cooperación internacional “en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”.

En 1948, la Asamblea General aprobó la Declaración Universal de Derechos Humanos, que articuló el contenido de los derechos humanos con mucho mayor detalle y sigue siendo uno de

² Véase, en particular, Corte Permanente de Justicia Internacional, *Rights of Minorities in Upper Silesia (Minority Schools), Germany v. Poland*, fallo N° 12, 26 de abril de 1928; *Questions Relating to Settlers of German Origin in Poland*, opinión consultiva, serie B, N° 6, 10 de septiembre de 1923; *The Greco-Bulgarian “Communities”*, opinión consultiva, serie B, N° 17, 31 de julio de 1930; *Access to German Minority Schools in Upper Silesia*, opinión consultiva, serie A./B., N° 40, 15 de mayo de 1931; *Minority Schools in Albania*, opinión consultiva, serie A./B., N° 62, 6 de abril de 1935.

los documentos internacionales más importantes de derechos humanos: sus disposiciones contra la discriminación y otros artículos son fundamentales también para las personas pertenecientes a minorías. Aunque la Asamblea General no pudo acordar ninguna formulación en la Declaración sobre los derechos de las minorías en cuanto tales, sí señaló que las Naciones Unidas “no pueden permanecer indiferentes a la suerte de las minorías”. Añadió, en la misma resolución que proclamó la Declaración Universal, que era “difícil adoptar una solución uniforme de esta compleja y delicada cuestión [de las minorías] que presenta aspectos especiales en cada Estado donde se plantea”³.

Aunque muchos sostenían que era mejor abordar las cuestiones relacionadas con las minorías mediante una combinación del respeto de los derechos humanos individuales y la atención cada vez mayor que se estaba prestando al derecho de los territorios coloniales a la libre determinación, las Naciones Unidas se ocupaban de las cuestiones de las minorías en algunos casos concretos. Por ejemplo, la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio de 1948 prohíbe la destrucción de “un grupo nacional, étnico, racial o religioso, como tal”. En 1947, se creó la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías como subórgano de la Comisión de Derechos Humanos y, en 1979, se publicó un influyente estudio sobre la cuestión preparado para la Subcomisión por el Relator Especial Francesco Capotorti⁴. En el decenio de 1960, se aprobaron tres importantes tratados que también abordaban los derechos de las minorías. En 1960, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) aprobó la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza, que reconocía el derecho de los miembros de grupos minoritarios a llevar a cabo sus propias actividades educativas, incluidos el establecimiento de sus propias escuelas y la enseñanza de su propio idioma. En 1965, las Naciones Unidas aprobaron la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, que prohíbe toda distinción “basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico”. En 1966, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos incluyó en el artículo 27 una disposición específica sobre las minorías, instrumento jurídico de gran importancia para promover los derechos de las minorías. La Convención y el Pacto Internacional se tratan más detalladamente en el capítulo V.

Aunque estas novedades eran importantes, la promoción de la protección de los derechos de las minorías recibió más atención al final de la guerra fría. La importancia de los derechos de las minorías y su contribución a la estabilidad de los Estados se reconocían cada vez más en la labor de las instituciones internacionales, incluso en la Europa Central y Oriental y la antigua Unión Soviética.

En Europa, se produjo un avance importante en 1990, cuando una reunión de examen de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (la ahora Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), véase el cap. XIII) aprobó una declaración sobre los derechos humanos, la democracia, el estado de derecho y los derechos de las minorías. En virtud de este llamado Documento de Copenhague, los (actuales) 56 Estados participantes en la OSCE deben respetar una amplia gama de derechos de las minorías. Aunque el Documento de Copenhague es una declaración política, su efecto ha sido significativo y ayudó a allanar el camino hacia el jurídicamente vinculante Convenio Marco para la protección de las minorías nacionales, aprobado por el Consejo de Europa en 1994. Estas y otras iniciativas del Consejo de Europa y la OSCE se tratan en los capítulos XII y XIII respectivamente.

³ Resolución 217 (III), C.

⁴ *Estudio sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas*, reeditado en la Serie de estudios sobre los derechos humanos, N° 5 (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.91.XIV.2).

En las Naciones Unidas, se estuvo debatiendo una declaración sobre los derechos de las minorías durante más de un decenio antes de que la Asamblea General aprobara la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas (Declaración sobre las minorías) en 1992 (véase el anexo I). La Declaración sobre las minorías contiene un lenguaje progresista, en particular en lo que respecta a la participación de las minorías en la vida política y económica del Estado. Además, en el preámbulo se reconoce que la protección de los derechos de las minorías contribuirá “a la estabilidad política y social de los Estados en que viven” y, a su vez, “al robustecimiento de la amistad y de la cooperación entre los pueblos y los Estados”.

Entre sus disposiciones sustantivas más destacables se encuentran las siguientes:

Artículo 1

1. Los Estados protegerán la existencia y la identidad nacional o étnica, cultural, religiosa y lingüística de las minorías dentro de sus territorios respectivos y fomentarán las condiciones para la promoción de esa identidad. [...]

Artículo 2

[...]

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

3. Las personas pertenecientes a minorías tendrán el derecho de participar efectivamente en las decisiones que se adopten a nivel nacional y, cuando proceda, a nivel regional respecto de la minoría a la que pertenezcan o de las regiones en que vivan, de toda manera que no sea incompatible con la legislación nacional. [...]

Artículo 4

[...]

2. Los Estados adoptarán medidas para crear condiciones favorables a fin de que las personas pertenecientes a minorías puedan expresar sus características y desarrollar su cultura, idioma, religión, tradiciones y costumbres, salvo en los casos en que determinadas prácticas violen la legislación nacional y sean contrarias a las normas internacionales. [...]

En 1995, la Comisión de Derechos Humanos autorizó a la Subcomisión a que estableciera un grupo de trabajo integrado por cinco miembros para “examinar la promoción y realización práctica” de la Declaración, “examinar posibles soluciones a los problemas de las minorías [y recomendar] nuevas medidas, en su caso, para la promoción y protección de los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas”⁵. El Grupo de Trabajo sobre las Minorías celebró 12 períodos de sesiones entre 1995 y 2006 y sirvió de foro para que los representantes de las minorías plantearan cuestiones en el seno de las Naciones Unidas y dialogaran directamente con los Estados. El Grupo de Trabajo obtuvo grandes logros, no solo en la conceptualización de los derechos de las personas pertenecientes a minorías, sino también mediante el establecimiento de buenas prácticas y otras medidas

⁵ Resolución 1995/24, párr. 9

para promover y proteger a las minorías⁶. En 2005 el Grupo de Trabajo aprobó el Comentario acerca de la Declaración (véase el anexo I).

El puesto de Experto independiente sobre cuestiones de las minorías fue creado por la Comisión de Derechos Humanos en 2005. Tras la creación del Consejo de Derechos Humanos en 2006, se estableció el Foro sobre Cuestiones de las Minorías en 2007. La labor del Experto independiente y otros procedimientos especiales se trata con mayor detalle en el capítulo IV y el Foro en el capítulo III.

Las Naciones Unidas han contribuido además al desarrollo de normas para la protección de las minorías con la aprobación de la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones de 1981⁷; el nombramiento de relatores especiales por la Comisión de Derechos Humanos en el decenio de 1980 para examinar ciertos aspectos de la intolerancia religiosa y la discriminación; y un informe de 1993 de la Subcomisión sobre "Posibles medidas para facilitar la solución pacífica y constructiva de los problemas en que intervienen minorías"⁸. En 2001, el Secretario General de las Naciones Unidas nombró a un Asesor Especial sobre la Prevención del Genocidio, que solicita y recibe información relacionada con su mandato, especialmente información de alerta temprana⁹. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas aprobaron el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, en el que señalan que "la promoción y protección de los derechos de las personas que pertenecen a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas contribuyen a la paz y la estabilidad política y social y enriquecen la diversidad cultural y el patrimonio de la sociedad"¹⁰.

También es importante observar que, además del desarrollo de los derechos de las minorías, las Naciones Unidas se han dedicado activamente a los derechos humanos de los pueblos indígenas. Esta labor culminó en la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas, documento señero redactado con numerosas aportaciones de representantes de los pueblos indígenas y aprobado por la Asamblea General en septiembre de 2007.

La Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia celebrada en Durban en 2001 (Conferencia de Durban) y la Conferencia de Examen de Durban celebrada en 2009 reafirmaron la no discriminación como principio básico de derechos humanos y recomendaron diversas medidas para lograr una protección adicional contra el racismo. La Declaración y el Programa de Acción de Durban proponen medidas concretas para luchar contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia; abordan numerosas cuestiones; y contienen recomendaciones de amplio alcance y medidas prácticas relativas a diversos grupos discriminados. Se formulan recomendaciones específicas para combatir la discriminación contra los africanos y las personas de ascendencia africana, los asiáticos y las personas de ascendencia asiática, los pueblos indígenas, los migrantes, los refugiados, las minorías, los romaníes y otros grupos.

Se formulan varias recomendaciones respecto de la igualdad de trato de las minorías y su disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales sin ningún tipo de discriminación.

⁶ Los documentos examinados por el Grupo de Trabajo están disponibles en www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/Pages/TheformerWGonMinorities.aspx (consultado el 29 de noviembre de 2012).

⁷ Resolución 36/55 de la Asamblea General. Véase también D. J. Sullivan, "Advancing the freedom of religion or belief through the UN Declaration on the Elimination of Religious Intolerance and Discrimination", *American Journal of International Law*, vol. 82 (1988), pág. 487.

⁸ E/CN.4/Sub.2/1993/34 y Add.1 a 4.

⁹ Véase www.un.org/en/preventgenocide/adviser/index.shtml (consultado el 29 de noviembre de 2012).

¹⁰ Resolución 60/1 de la Asamblea General, párr. 130.

La Declaración y el Programa de Acción de Durban reconocen que las víctimas suelen sufrir formas múltiples o agravadas de discriminación por razón del sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de otra índole, el origen social, la situación económica, el nacimiento u otra condición. La Conferencia de Examen de Durban constituyó una oportunidad para evaluar y acelerar los progresos en la aplicación de las medidas adoptadas en el marco de la Declaración y el Programa de Acción de Durban. Su documento final reafirma esencialmente los compromisos que figuran en la Declaración y el Programa de Acción de Durban.

Posteriormente se crearon dos mecanismos intergubernamentales y dos mecanismos de expertos: Grupo de Trabajo Intergubernamental sobre la aplicación efectiva de la Declaración y el Programa de Acción de Durban, Comité Especial sobre la elaboración de normas complementarias, Grupo de Expertos Eminentes Independientes y Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes. Este último se trata con mayor detalle en el capítulo IV.

A medida que se producían las novedades mencionadas, los defensores de las minorías en el seno de las Naciones Unidas y otros órganos intergubernamentales afrontaban siempre el problema de la falta de acuerdo precisamente sobre lo que es una "minoría". Las dificultades para acordar una definición han eclipsado en ocasiones el examen sustantivo de los derechos de las minorías y la aprobación de la Declaración sobre las minorías solo fue posible después de que se adoptara la decisión de proceder sin definir a las personas a las que se iba a aplicar. Una de las definiciones más citadas es la propuesta por el Relator Especial Francesco Capotorti. En su informe de 1979, definió minoría como un grupo numéricamente inferior al resto de la población de un Estado, que se encuentra en una posición no dominante y cuyos miembros, que son nacionales del Estado, poseen características étnicas, religiosas o lingüísticas diferentes de las del resto de la población y manifiestan, aunque solo sea implícitamente, un sentimiento de solidaridad para preservar su cultura, sus tradiciones, su religión o su idioma.

En 1984, en el curso de las deliberaciones que dieron lugar a la aprobación de la Declaración sobre las minorías en 1992, la Comisión de Derechos Humanos pidió a la Subcomisión que revisara la definición. Después de examinar diversos precedentes nacionales e internacionales, el miembro de la Subcomisión Jules Deschenes presentó la siguiente definición, que no difería sustancialmente de la del Sr. Capotorti:

Un grupo de ciudadanos de un Estado, en minoría numérica y en posición no dominante en ese Estado, dotados de características étnicas, religiosas o lingüísticas diferentes a las de la mayoría de la población, solidarios los unos de los otros, animados, aunque sea implícitamente, de una voluntad colectiva de supervivencia y que tienden a la igualdad de hecho y de derecho con la mayoría¹¹.

Esta propuesta simplemente se remitió a la Comisión sin que la hubiera aprobado la Subcomisión y el Grupo de Trabajo de la Comisión decidió finalmente aplazar el examen de las cuestiones relativas a las definiciones y proceder a elaborar los artículos sustantivos del proyecto de declaración. Aunque muchas veces se han cuestionado algunos de sus elementos, en particular las referencias a la ciudadanía o la nacionalidad del Estado en cuestión, estas definiciones reflejan el consenso de que toda definición de "minoría" debe incluir factores objetivos (como la existencia de un origen étnico, idioma y religión compartidos) y subjetivos (por ejemplo, que las personas se identifiquen como miembros de un grupo minoritario). También se acepta de forma general que la existencia de una minoría es una cuestión de hecho y no depende de una determinación oficial del Estado¹².

¹¹ E/CN.4/Sub.2/1985/31 y Corr. 1.

¹² Esta cuestión cuenta con el apoyo del Comité de Derechos Humanos. Véase su Observación general N° 23 (1994) sobre los derechos de las minorías, párr. 5.2.

El artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se refiere a las minorías “étnicas, religiosas o lingüísticas”. Los instrumentos aprobados por la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa y el Consejo de Europa, por otro lado, se refieren únicamente a las minorías “nacionales”. La Declaración sobre las minorías es la que tiene el alcance más amplio, puesto que abarca a las personas pertenecientes a “minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas”; también se refiere a la protección de la identidad “cultural”.

El Comité de Derechos Humanos, en su Observación general N° 23 (1994), aborda solo indirectamente la cuestión de las definiciones. Observa que “no procede determinar el grado de permanencia que supone la expresión ‘que existan’” y se suma a la interpretación amplia de que el artículo 27 se aplica a quienquiera que pertenezca a alguna de las categorías mencionadas de minorías y se encuentre en un país, incluidos “los trabajadores migratorios o [...] las personas que se encuentren de visita”.

Información adicional

Se han escrito muchos libros sobre el desarrollo de los derechos de las minorías. Entre los que prestan especial atención a las Naciones Unidas y/o los mecanismos internacionales, cabe mencionar los siguientes: *Mechanisms for the Implementation of Minority Rights* (ECMI Minority Issues Handbook series, Consejo de Europa, 2004); R. M. Letschert, *The Impact of Minority Rights Mechanisms* (T. M. C. Asser Press, 2005); G. Pentassuglia, *Minorities in International Law* (Consejo de Europa, 2002); P. Thornberry, *International Law and the Rights of Minorities* (Oxford, 1991); y M. Weller, ed., *Universal Minority Rights: A Commentary on the Jurisprudence of International Courts and Treaty Bodies* (Oxford, 2007).

CAPÍTULO II

LA OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS

Resumen: El Alto Comisionado para los Derechos Humanos tiene la responsabilidad principal en el seno del sistema de las Naciones Unidas de la aplicación de su programa de derechos humanos. El Alto Comisionado desempeña un papel importante en la promoción y la protección de los derechos humanos formulando declaraciones públicas, manteniendo el diálogo con los gobiernos, asegurando el enlace con las Naciones Unidas y otros órganos y velando por que los derechos humanos, incluidos los derechos de las minorías, sigan formando parte de la labor de las Naciones Unidas. El Alto Comisionado puede dar voz a las minorías discriminadas. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas (ACNUDH) presta servicios a los principales órganos y mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas y vela por que las cuestiones de las minorías se coloquen periódicamente en la agenda internacional sobre los derechos humanos.

Los defensores de los derechos de las minorías que estén preocupados por la protección de esos derechos pueden ponerse en contacto directamente con el ACNUDH. La Oficina se ocupa de las cuestiones de las minorías mediante su labor temática mundial y más de 50 presencias sobre el terreno. La sección más interesada en las cuestiones de los derechos de las minorías es la Sección de Pueblos Indígenas y Minorías, con sede en Ginebra. Las presencias del ACNUDH sobre el terreno permiten que las minorías se comuniquen directamente con el personal de las Naciones Unidas y participen en actividades pertinentes de programación, capacitación y supervisión. El ACNUDH plantea cada vez más cuestiones de las minorías en sus actividades periódicas con, por ejemplo, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y sus procedimientos especiales, los órganos de tratados de derechos humanos y el proceso del examen periódico universal.

Bajo la dirección del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, el ACNUDH tiene el mandato de promover y proteger todos los derechos humanos de todas las personas. Crea conciencia sobre los derechos humanos y promueve su respeto, presta asistencia a los Estados para que observen los derechos humanos de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos y empodera a las personas para que reclamen sus derechos. El ACNUDH tiene su sede en Ginebra, una oficina en Nueva York y una red de más de 50 presencias sobre el terreno por todo el mundo, muchas de las cuales se dedican activamente a las cuestiones de las minorías.

El ACNUDH promueve los derechos de las minorías de manera proactiva. Al centrarse constantemente en los derechos humanos de las personas pertenecientes a grupos minoritarios, trata de que sus cuestiones se incorporen a la actividad general de todo el sistema de las Naciones Unidas y de muchos interesados diferentes. El Alto Comisionado suele pronunciarse en nombre de las minorías, dándoles una voz más fuerte¹³.

¹³ Véase www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/NewsSearch.aspx?PTID=HC&NTID=STM (consultado el 29 de noviembre de 2012).

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos es el funcionario con la “responsabilidad principal” sobre las actividades de derechos humanos de las Naciones Unidas. En resumen, el mandato del Alto Comisionado es el siguiente:

- Promover y proteger todos los derechos humanos de todos;
- Formular recomendaciones a los órganos competentes del sistema de las Naciones Unidas para mejorar la promoción y la protección de todos los derechos humanos;
- Promover y proteger el derecho al desarrollo;
- Prestar asistencia técnica a actividades y programas de derechos humanos;
- Coordinar los programas de educación e información pública sobre los derechos humanos de las Naciones Unidas;
- Desempeñar un papel activo para eliminar los obstáculos al ejercicio de los derechos humanos e impedir que continúen las violaciones de los derechos humanos;
- Entablar un diálogo con los gobiernos para tratar de lograr el respeto de todos los derechos humanos;
- Fortalecer la cooperación internacional;
- Coordinar las actividades de promoción y protección de los derechos humanos en todo el sistema de las Naciones Unidas;
- Racionalizar, adaptar, fortalecer y simplificar los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas¹⁴.

El ACNUDH se centra en lo siguiente:

- Establecimiento de normas, contribuyendo al desarrollo de las normas internacionales para promover la protección y la titularidad de los derechos humanos;
- Vigilancia, velando por que estas normas se apliquen en la práctica;
- Aplicación, identificando los primeros indicios de crisis de derechos humanos y situaciones en deterioro y, en la medida de lo posible, ofreciendo asistencia técnica a los gobiernos y desplegando personal y recursos para contribuir a prevenir las violaciones de los derechos humanos y hacerles frente.

En el *OHCHR Management Plan 2012-2013: Working for Results* se destacan las cuestiones de las minorías mediante una de sus prioridades temáticas, la lucha contra la discriminación¹⁵. El ACNUDH coloca esta prioridad en el centro de su labor continua de promoción, asistencia técnica y fomento de la capacidad.

La labor del ACNUDH se basa en el diálogo y la cooperación con los gobiernos, los parlamentos, los tribunales, las instituciones nacionales y la sociedad civil, con las organizaciones regionales e internacionales y en el seno del propio sistema de las Naciones Unidas. Su labor sobre las cuestiones de las minorías comprende lo siguiente:

- Apoyo técnico a los gobiernos;

¹⁴ Véase el mandato oficial en la resolución 48/141 de la Asamblea General.

¹⁵ Véase www2.ohchr.org/english/ohchrreport2011/web_version/ohchr_mp_2012_2013_web_en/index.html#/home (consultado el 29 de noviembre de 2012).

- Fomento de la capacidad de los funcionarios de los gobiernos y los representantes de las organizaciones no gubernamentales (ONG) y otros defensores de los derechos de las minorías;
- Labor sustantiva que contribuye al establecimiento de normas internacionales sobre los derechos de las minorías;
- Incorporación y fomento de la promoción y la protección de los derechos de las minorías por todo el sistema de las Naciones Unidas y sobre el terreno;
- Colaboración con todos los interesados pertinentes, en particular proporcionando una plataforma para intercambiar experiencia e información (el Foro sobre Cuestiones de las Minorías, que se trata en el cap. III).

La estructura del ACNUDH se ilustra en la figura I. El ACNUDH presta apoyo sustantivo y de secretaría a los diversos órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas (que se describen en detalle en los caps. III a V) en el desempeño de sus funciones de establecimiento de normas y vigilancia.

La Subdivisión del Consejo de Derechos Humanos ejerce de secretaría del Consejo de Derechos Humanos y varios de sus mecanismos. El Consejo es el órgano intergubernamental más importante de las Naciones Unidas encargado de los derechos humanos. Se ocupa de las violaciones, examina el historial de derechos humanos de los Estados, trata de prevenir los abusos de los derechos humanos, responde a las situaciones de emergencia, sirve de foro internacional para el diálogo sobre los derechos humanos y formula recomendaciones a la Asamblea General para el desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos (véase el cap. III).

La Subdivisión de Procedimientos Especiales presta apoyo a la labor de los procedimientos especiales, es decir, las personas o los grupos de expertos nombrados por el Consejo para vigilar los derechos humanos en diversos países o en relación con cuestiones concretas. El ACNUDH presta asistencia a estos expertos independientes cuando llevan a cabo su labor temática, realizan visitas sobre el terreno, reciben y examinan denuncias de víctimas de violaciones de los derechos humanos y hacen llamamientos a los Estados en nombre de las víctimas (véase el cap. IV).

La División de Tratados de Derechos Humanos ofrece investigación jurídica y apoyo de secretaría a los órganos principales de tratados de derechos humanos (véase el cap. V). Los comités u órganos de tratados están integrados por expertos independientes que vigilan el cumplimiento por los Estados partes de sus obligaciones en virtud de los tratados examinando los informes periódicos, formulando recomendaciones y observaciones generales y (en el caso de algunos comités) examinando denuncias individuales de violaciones de los tratados.

La División de Operaciones sobre el Terreno y Cooperación Técnica presta apoyo sustantivo y administrativo a la labor de las más de 50 presencias de derechos humanos sobre el terreno, coordina de forma general el desarrollo y la ejecución de la labor del ACNUDH en el plano nacional y gestiona los programas de cooperación técnica del ACNUDH. La División es uno de los puntos de entrada más importantes (junto con la Sección de la Sociedad Civil) para los activistas de los derechos de las minorías, puesto que puede ofrecer asesoramiento sobre las situaciones de países específicos. Los defensores de los derechos de las minorías también son una valiosa fuente de información sobre la situación de las minorías a las que pertenecen.

La División de Investigación y del Derecho al Desarrollo presta asesoramiento jurídico y de políticas y realiza investigaciones sustantivas sobre numerosas cuestiones temáticas de derechos humanos. La Sección de Pueblos Indígenas y Minorías forma parte de esta División. Desarrolla su actividad en los planos internacional y nacional para mejorar la protección de los derechos

humanos de las personas pertenecientes a minorías mediante estrategias como el fortalecimiento de la legislación, las políticas y las prácticas pertinentes y la realización de actividades de fomento de la capacidad, promoviendo al mismo tiempo la Declaración sobre las minorías y otras normas fundamentales de derechos humanos. La División se dedica a asuntos como el estado de derecho; la administración de justicia; y cuestiones relacionadas con la pobreza, el desarrollo, la discriminación y los derechos de los grupos vulnerables. Desarrolla instrumentos metodológicos y recursos para el aprendizaje y colabora con los interesados mediante la difusión de los resultados de las investigaciones, la prestación de asesoramiento y capacitación, la realización de evaluaciones de las necesidades y la preparación de proyectos de fomento de la capacidad en el plano nacional y la asistencia a su ejecución.

La Sección de la Sociedad Civil es el principal punto de entrada para los actores de la sociedad civil que deseen ponerse en contacto con la sede del ACNUDH. Proporciona información y orientación sobre numerosas cuestiones, presta asesoramiento sobre las políticas y las estrategias para estrechar la colaboración y desarrolla instrumentos para ayudar a la sociedad civil a interactuar con los órganos y los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas.

La oficina del ACNUDH en Nueva York representa al Alto Comisionado en esa ciudad¹⁶. Se ocupa de la integración efectiva de las normas y principios de derechos humanos en las actividades operacionales y de adopción de decisiones de los órganos intergubernamentales e interinstitucionales de la Sede de las Naciones Unidas. También dirige los esfuerzos por poner fin a la discriminación por razón de la orientación sexual y la identidad de género¹⁷.

Promoción y protección de los derechos de las minorías

Sobre la base de la universalidad de los derechos humanos y el principio fundamental de la igualdad y la no discriminación, el Alto Comisionado promueve y protege los derechos humanos de todos, en todas partes. Por lo tanto, la promoción y protección de los derechos de las personas pertenecientes a minorías es una responsabilidad integral y una prioridad significativa del Alto Comisionado y el ACNUDH, incluidas las presencias sobre el terreno¹⁸. Más concretamente, el Alto Comisionado debe fomentar la aplicación de los principios que figuran en la Declaración sobre las minorías y entablar un diálogo con los gobiernos interesados con ese fin¹⁹.

Durante ese diálogo constante y las visitas a los países, el Alto Comisionado trata regularmente los problemas y las posibles soluciones en relación con las situaciones que afecten a las minorías con el gobierno y los representantes de la sociedad civil. El Alto Comisionado y el ACNUDH también prestan activamente orientación y apoyo a otros órganos de las Naciones Unidas. Ello incluye el seguimiento de las resoluciones relacionadas con las minorías de órganos como la Asamblea General y el Consejo de Derechos Humanos y de las recomendaciones de los órganos de tratados, el examen periódico universal, el Foro sobre Cuestiones de las Minorías y los procedimientos especiales, incluido el Experto independiente sobre cuestiones de las minorías (véanse los caps. III a V). En 2012, por ejemplo, el ACNUDH organizó una mesa

¹⁶ Véase www.ohchr.org/EN/NewYork/Pages/Overview.aspx (consultado el 29 de noviembre de 2012).

¹⁷ Como la Declaración sobre las minorías se dedica a las minorías nacionales o étnicas, lingüísticas y religiosas, las personas con una orientación o identidad sexual particular (por ejemplo, lesbianas, gays, bisexuales, trans o intersexuales) están comprendidas en su ámbito de aplicación cuando son también miembros de una minoría nacional o étnica, lingüística o religiosa, en cuyo caso los esfuerzos por garantizar sus derechos humanos deben abordar múltiples cuestiones de discriminación.

¹⁸ Resolución 48/141 de la Asamblea General. Los comunicados de prensa del ACNUDH sobre las cuestiones de las minorías están disponibles en www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/NewsSearch.aspx?MID=IE_Minorities (consultado el 29 de noviembre de 2012).

¹⁹ Resolución 49/192 de la Asamblea General.

redonda del Consejo de Derechos Humanos y otras actividades para celebrar el 20° aniversario de la aprobación de la Declaración sobre las minorías.

El ACNUDH también dirige la labor interinstitucional sobre la minorías. Coordina la Red de las Naciones Unidas sobre discriminación racial y protección de las minorías establecida por el Secretario General en 2012 para promover la colaboración en todo el sistema en esta esfera.

La Sección de Grupos Específicos de la Subdivisión de Procedimientos Especiales presta servicios al Foro sobre Cuestiones de las Minorías y el mandato del Experto independiente sobre cuestiones de las minorías. La labor del Experto independiente, incluida la colaboración con los defensores de los derechos de las minorías, se describe en detalle en el capítulo IV.

La Sección de Pueblos Indígenas y Minorías trata de que las normas fundamentales de derechos humanos (en particular la Declaración sobre las minorías y la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas) queden más sistemáticamente reflejadas en las leyes, las políticas y las prácticas nacionales y en los programas y las actividades de las Naciones Unidas. Para ello, realiza actividades de investigación temática, asesoramiento, concienciación y fomento de la capacidad.

La Sección de Pueblos Indígenas y Minorías también se encarga de preparar el informe anual del Alto Comisionado sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, que se presenta al Consejo de Derechos Humanos²⁰. En el informe se resumen las principales novedades en la labor de los órganos y los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, incluido el ACNUDH, que contribuyan a la promoción y el ejercicio de los derechos reconocidos en la Declaración sobre las minorías.

La Sección de Pueblos Indígenas y Minorías publica un boletín informativo sobre las actividades del ACNUDH y las novedades relacionadas con las minorías y desempeña una labor temática en ámbitos como la representación y la participación de las minorías en la policía²¹. La estrecha colaboración con las presencias del ACNUDH sobre el terreno es fundamental para responder a las solicitudes de asistencia específica sobre las cuestiones de las minorías y aumentar la conciencia entre las ONG y otros interesados.

La Sección de Pueblos Indígenas y Minorías suele ser el primer punto de contacto del ACNUDH para los defensores de las minorías y facilita su interacción con el resto de la Oficina y el sistema de las Naciones Unidas.

Programa de becas para las minorías

La Sección de Pueblos Indígenas y Minorías organiza un Programa de becas para las minorías con carácter anual, que ofrece una capacitación intensiva sobre derechos humanos a representantes de minorías en la sede del ACNUDH en Ginebra para aumentar sus conocimientos sobre el sistema, los instrumentos y los mecanismos de las Naciones Unidas²². Los becarios asisten a sesiones de información sobre los instrumentos y los mecanismos internacionales de derechos humanos y observan sesiones pertinentes de órganos de derechos humanos. También se les informa sobre los mandatos y las actividades de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (incluidos los tratados en los caps. VI a X). El programa comprende tareas individuales y en equipo, incluida la preparación de exposiciones sobre cuestiones de derechos humanos en las comunidades respectivas de los becarios. Los becarios toman conocimiento de la labor

²⁰ Los informes al Consejo de Derechos Humanos están disponibles en ap.ohchr.org/documents/sdpage_e.aspx?s=93 (consultado el 29 de noviembre de 2012).

²¹ Véase www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/Pages/NewsletterArchives.aspx (consultado el 29 de noviembre de 2012).

²² Véase www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/Pages/Fellowship.aspx (consultado el 29 de noviembre de 2012).

centrada en los países del ACNUDH y medios prácticos para fortalecer los sistemas nacionales de protección de los derechos humanos. También pueden establecer contactos con las ONG y las organizaciones intergubernamentales. El programa de cinco semanas de duración, que comenzó en 2005 y en la actualidad se ofrece en inglés y árabe, ha aumentado la capacidad de más de 65 representantes de diferentes comunidades de minorías étnicas, religiosas o lingüísticas para trabajar más eficazmente en las cuestiones de las minorías. Posteriormente, muchos becarios han dirigido sesiones de capacitación en sus comunidades.

En 2011, la Sección de Pueblos Indígenas y Minorías puso en marcha con carácter experimental el puesto de Becario Superior de las Minorías, mediante el cual un miembro de una minoría nacional o étnica, religiosa o lingüística que tenga una experiencia y formación pertinentes obtiene conocimientos prácticos y experiencia laboral contribuyendo directamente a los programas y las actividades de la Sección de Pueblos Indígenas y Minorías.

Antiguos becarios han creado un instrumento práctico, el Perfil de las minorías y la Matriz relativa a la situación de sus derechos humanos, mediante el cual los defensores de las minorías pueden presentar información a sus propios gobiernos, las instituciones nacionales de derechos humanos, las organizaciones regionales y las Naciones Unidas. Indica las leyes, políticas y prácticas vigentes; especifica métodos de reunión de datos y formas de analizarlos y aplicarlos; hace propuestas sobre cómo puede mejorarse la situación; ofrece una lista de problemas que afectan a las minorías en el ámbito de los derechos humanos; señala tendencias y situaciones que pueden alimentar los conflictos y la violencia; y desarrolla un lenguaje común para compartir información y buenas prácticas²³.

En 2006, el ACNUDH apoyó un proyecto presentado por un exbecario de una comunidad romaní de Bulgaria. El proyecto hizo posible que su organización, Unión de Romaníes, organizara un seminario de capacitación en Polski Trambesh destinado a representantes romaníes locales. El seminario recomendó que el consejo municipal estableciera un órgano permanente de representantes de las minorías locales a fin de aportar su contribución a la elaboración de políticas concernientes a las cuestiones de las minorías, lo cual fue aceptado por el alcalde y el consejo municipal. Se creó un consejo sobre cuestiones étnicas y demográficas, que ofrece un foro para la celebración de consultas sobre los programas y las estrategias locales dirigidos a los romaníes. Como resultado de ello, el tratamiento de las cuestiones que afectaban a la comunidad romaní local pasó a ser una prioridad de las políticas municipales. En 2009, el municipio asignó aproximadamente 350.000 euros para actividades destinadas a la integración de la minoría romaní.

El ACNUDH gestiona varios fondos y donaciones (véase el cap. IX de *Trabajando con el Programa de las Naciones Unidas en el ámbito de los Derechos Humanos: Un manual para la sociedad civil*).

Labor del ACNUDH sobre el terreno

A lo largo de los años, el ACNUDH ha aumentado su presencia sobre el terreno, coordinada por la División de Operaciones sobre el Terreno y Cooperación Técnica (véase la figura II). La División de Operaciones sobre el Terreno y Cooperación Técnica comprende cinco equipos geográficos que aseguran el conocimiento de los países y, entre otras actividades, respaldan los mandatos por países de los procedimientos especiales (véase el cap. IV). Los equipos también sirven de puntos de entrada al ACNUDH para sus propias oficinas y la sociedad civil de

²³ E/CN.4/Sub.2/AC.5/2006/3.

cada país en particular. Los oficiales encargados, cada uno de ellos responsable de una serie de países de una región, son contactos importantes para los defensores de las minorías. Sus funciones comprenden el apoyo a la incorporación de los derechos humanos (incluidos los derechos de las minorías) en la evaluación común para los países/Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ECP/MANUD); el suministro de información a los órganos de tratados y los procedimientos especiales sobre la situación de los derechos humanos (incluida la de las minorías) en los países de los que son responsables; la recopilación y el análisis de esa información y la preparación de los informes pertinentes; la prestación de asistencia en la transmisión y la tramitación de casos individuales de presuntas violaciones en el marco de los mecanismos temáticos; la prestación de asistencia en la adaptación de materiales relacionados con la educación sobre los derechos humanos en los países afectados; y el mantenimiento de la conciencia sobre las actividades educativas y de información sobre los derechos humanos.

Los oficiales encargados de la División de Operaciones sobre el Terreno y Cooperación Técnica son la principal fuente de información y asesoramiento sobre la labor en países específicos para los defensores de las minorías, mientras que los defensores de las minorías son una fuente de información muy valiosa para los oficiales encargados. Los oficiales encargados también pueden ayudar a los defensores de las minorías a ponerse en contacto con las demás partes del ACNUDH, tanto en la sede como sobre el terreno.

La División de Operaciones sobre el Terreno y Cooperación Técnica y las presencias sobre el terreno mantienen contactos periódicos con las organizaciones de la sociedad civil, incluidas las que se dedican a las cuestiones de las minorías, a fin de comprender mejor la situación de los derechos humanos en un país o región y asegurarse de que se disponga de mecanismos de comunicación y consulta entre los órganos del gobierno y los grupos de minorías. *Se alienta a los defensores de las minorías a ponerse en contacto con las secciones geográficas de la División de Operaciones sobre el Terreno y Cooperación Técnica y mantener contactos periódicos con el oficial encargado del país en cuestión.* La Sección de Instituciones Nacionales y Mecanismos Regionales de la División de Operaciones sobre el Terreno y Cooperación Técnica es otro importante punto de contacto, puesto que facilita la colaboración entre la sociedad civil, las instituciones nacionales de derechos humanos y otros actores pertinentes para fomentar la promoción y la protección de los derechos humanos en el plano nacional.

Las presencias sobre el terreno del ACNUDH constituyen la manera más directa de abordar las violaciones y las cuestiones de derechos humanos. La labor sobre el terreno permite al ACNUDH comprender mejor las cuestiones de derechos humanos y establecer un diálogo y una colaboración directos y continuos con todos los actores pertinentes, como los homólogos de los gobiernos, las instituciones nacionales, la sociedad civil, el sistema de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales, con vistas a mejorar la situación de los derechos humanos. Sobre esta base, el ACNUDH puede desarrollar y ejecutar programas de cooperación técnica adaptados a las necesidades de:

- Las autoridades nacionales, de modo que sean conscientes de sus obligaciones de derechos humanos y puedan preparar soluciones efectivas para superar los obstáculos al ejercicio de los derechos humanos;
- Los titulares de derechos, de manera que estén más protegidos;
- Los funcionarios de los gobiernos y la sociedad civil, a fin de aumentar su capacidad para dar respuesta a las preocupaciones de derechos humanos.

La labor del ACNUDH en el plano nacional está destinada a prevenir, reducir y abordar las violaciones de los derechos humanos mediante el diálogo con las autoridades y otros

homólogos pertinentes y el fortalecimiento de los sistemas nacionales de protección de los derechos humanos.

Por lo tanto, el ACNUDH brinda asistencia en los esfuerzos por armonizar la legislación y la práctica nacionales con las obligaciones internacionales de los Estados en virtud del derecho internacional de los derechos humanos y presta asesoramiento sobre el establecimiento y el funcionamiento de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos. También colabora con el poder judicial, el parlamento, la policía y el ejército, por ejemplo, y les proporciona capacitación y asesoramiento técnico sobre los derechos humanos. Las presencias sobre el terreno prestan asimismo asesoramiento a los homólogos nacionales sobre la cooperación con los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas: órganos de tratados, procedimientos especiales y examen periódico universal. El ACNUDH desarrolla además programas de educación sobre los derechos humanos y lleva a cabo actividades de fomento de la capacidad en el seno de la sociedad civil, de las que los defensores de los derechos de las minorías también se pueden beneficiar.

Hay cuatro tipos de presencias de derechos humanos sobre el terreno: oficinas del ACNUDH en los países, oficinas regionales del ACNUDH, componentes de derechos humanos de las misiones de paz y asesores de derechos humanos de los equipos de las Naciones Unidas en los países. Además, el ACNUDH despliega misiones de respuesta rápida a crisis emergentes de derechos humanos (véase la figura II) y proporciona capacidad para hacer frente a un gran aumento de la demanda a las presencias de derechos humanos sobre el terreno cuando se les pide que presten apoyo a los coordinadores residentes de las Naciones Unidas (véase más abajo) o asistencia técnica y logística a las misiones establecidas por mandato del Consejo de Derechos Humanos o el Secretario General.

Oficinas en los países

Las oficinas del ACNUDH en los países se establecen mediante acuerdo con el gobierno anfitrión. Reflejan el mandato del Alto Comisionado, incluidas la vigilancia, la protección, la cooperación técnica y la publicación de informes respecto de los derechos humanos.

Las personas pertenecientes a minorías o grupos minoritarios pueden presentar información sobre presuntas violaciones de los derechos humanos a una oficina en un país. Aunque no se requiere ningún formulario en particular, los cuestionarios modelo de los procedimientos especiales proporcionan orientación y asistencia en la preparación de comunicaciones²⁴.

Una carta u otra comunicación que contenga información suficientemente detallada y verificada, junto con el nombre y los datos de contacto del remitente, debe bastar en un principio. Dependiendo del contexto correspondiente y los mecanismos de recurso disponibles en un país o situación, la oficina en el país puede, por ejemplo:

- Informar a los autores de la denuncia sobre los recursos disponibles a nivel nacional y/o transmitir la denuncia a las autoridades nacionales competentes;
- Informar a las autoridades y formular recomendaciones sobre las medidas concretas que se podrían adoptar en un caso particular, cuando, en opinión de la oficina, los procedimientos nacionales no constituyan un recurso efectivo;
- Formular recomendaciones a las autoridades nacionales de medidas de protección para las víctimas y los testigos de violaciones de los derechos humanos (aunque la

²⁴ Véase www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/QuestionnairesforsubmittingInfo.aspx (consultado el 29 de noviembre de 2012).

oficina no es un órgano judicial y no sustituye al Estado en su obligación de investigar las violaciones de los derechos humanos);

- Ayudar a remitir las denuncias a los órganos y los mecanismos adecuados de derechos humanos de las Naciones Unidas;
- Remitir a los autores de la denuncia a grupos no gubernamentales de apoyo, organizaciones de bienestar, líneas telefónicas, etc.;
- Abordar directamente casos individuales en reuniones y debates con representantes de los gobiernos.

Las oficinas en los países también prestan apoyo a los Estados en el seguimiento de las recomendaciones de los procedimientos especiales y los órganos de tratados y en asuntos relacionados con el examen periódico universal. Organizan actividades de concienciación y capacitación y prestan asesoramiento técnico en apoyo de la presentación de informes paralelos o de ONG a los órganos de tratados, información específica e informes a la Subdivisión de Procedimientos Especiales y de las comunicaciones de los interesados de la sociedad civil durante el proceso del examen periódico universal. Las organizaciones que se dedican a las cuestiones de las minorías se pueden beneficiar de esas actividades.

El ACNUDH cuenta con 11 oficinas en los países (Bolivia (Estado Plurinacional de), Camboya, Colombia, Guatemala, Guinea, Mauritania, México, Nepal, Togo, Túnez y Uganda) y 2 oficinas autónomas, en Kosovo y el Territorio Palestino Ocupado.

Oficinas regionales

Las oficinas regionales se establecen también sobre la base de un acuerdo con el gobierno anfitrión y cubren los países en los que no hay ninguna otra presencia del ACNUDH sobre el terreno. Complementan la experiencia de las presencias en los países prestando apoyo sobre cuestiones institucionales y temáticas en términos de fomento de la capacidad, determinación de hechos, promoción y otras actividades. Se centran en preocupaciones regionales intersectoriales de derechos humanos. También prestan apoyo a los gobiernos con los procedimientos especiales, el seguimiento de las recomendaciones formuladas por los órganos de tratados y asuntos relativos al examen periódico universal. Colaboran estrechamente con ONG y organizaciones intergubernamentales regionales y subregionales, en particular en relación con la labor de los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas.

El ACNUDH tiene diez oficinas regionales, en África Oriental (Addis Abeba), África Meridional (Pretoria), África Occidental (Dakar), Asia Sudoriental (Bangkok), el Pacífico (Suva), Oriente Medio (Beirut), Asia Central (Bishkek), Europa (Bruselas), Centroamérica (Panamá) y América del Sur (Santiago de Chile). También dispone de un centro regional de derechos humanos en África Central (Yaundé) y un centro de capacitación y documentación sobre los derechos humanos para Asia Sudoccidental y la región árabe (Doha).

Componentes de derechos humanos de las misiones de paz

El ACNUDH presta apoyo a los componentes de derechos humanos de las misiones de paz de las Naciones Unidas. Sobre la base de las resoluciones del Consejo de Seguridad por las que se establece la misión de paz correspondiente, los mandatos de los componentes de derechos humanos comprenden la vigilancia de los derechos humanos y la investigación al respecto, así como la cooperación técnica.

Hay 15 misiones de paz de las Naciones Unidas con un componente de derechos humanos: UNAMA (Afganistán), BNUB (Burundi), BINUCA (República Centroafricana), ONUCI (Côte d'Ivoire),

MONUSCO (República Democrática del Congo), UNIOGBIS (Guinea-Bissau), MINUSTAH (Haití), UNAMI (Irak), UNMIL (Liberia), UNSMIL (Libia), UNIPSIL (Sierra Leona), UNPOS (Somalia), UNMISS (Sudán del Sur), UNAMID (Darfur, Sudán) y UNMIT (Timor-Leste).

Asesores de derechos humanos en los equipos de las Naciones Unidas en los países

El sistema de coordinadores residentes abarca todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que se ocupan de las actividades operacionales en pro del desarrollo, independientemente de su presencia oficial en el país. El sistema tiene por objeto reunir a los diferentes organismos de las Naciones Unidas para mejorar la eficiencia y eficacia de las actividades operacionales en el plano nacional. Se despliegan asesores de derechos humanos previa solicitud del Coordinador Residente en un país y le prestan asistencia a él y al equipo de las Naciones Unidas en el país para integrar los derechos humanos en sus programas y actividades. También asesoran sobre las estrategias para fortalecer la capacidad nacional en materia de derechos humanos; asesoran e imparten capacitación a las instituciones nacionales independientes de derechos humanos; crean redes con los actores de la sociedad civil y les prestan apoyo práctico; y prestan apoyo operacional a la capacitación sobre los derechos humanos y/o las actividades nacionales de fomento de la capacidad.

Los coordinadores residentes dirigen equipos de las Naciones Unidas en más de 130 países y son los representantes designados del Secretario General de las Naciones Unidas para realizar actividades en favor del desarrollo. En estrecha colaboración con los gobiernos, los coordinadores residentes y los equipos en los países promueven los intereses y los mandatos del sistema de las Naciones Unidas.

El ACNUDH cuenta con 18 asesores de derechos humanos, en el Ecuador, la ex República Yugoslava de Macedonia, Honduras, Kenya, Madagascar, la República de Moldova, el Níger, Papua Nueva Guinea, el Paraguay, la Federación de Rusia, Rwanda, Serbia, la región del Cáucaso Meridional (basado en Tbilisi y encargado de Georgia, Azerbaiyán y Armenia), Sri Lanka, Tayikistán, Ucrania y África Occidental (basado en Dakar).

Presencias del ACNUDH sobre el terreno

Hay diversas maneras en que los defensores de los derechos de las minorías podrían colaborar con las presencias del ACNUDH sobre el terreno. Por ejemplo, pueden alertar al ACNUDH de situaciones en deterioro en materia de derechos humanos y tendencias emergentes en sus comunidades; facilitar información al ACNUDH sobre las novedades locales, nacionales y regionales en lo que respecta a los derechos humanos; colaborar con el ACNUDH en seminarios, talleres, programas de capacitación y proyectos sobre los derechos humanos para aumentar la conciencia sobre los derechos humanos y los derechos de las minorías; ayudar al ACNUDH a promover la ratificación de los tratados de derechos humanos y su aplicación; señalar a la atención del ACNUDH la existencia de legislación, políticas y prácticas discriminatorias; colaborar con el ACNUDH y otros homólogos en el desarrollo de asesoramiento técnico, programas y actividades para hacer frente a cuestiones relacionadas con los derechos de las minorías; y organizar conjuntamente actividades destinadas a fomentar la promoción y la protección de los derechos de las minorías, en particular promoviendo la aplicación de la Declaración sobre las minorías.

Las presencias de derechos humanos sobre el terreno, a su vez, contribuyen de muchas maneras a la promoción y la protección de los derechos de las personas pertenecientes a minorías. El enfoque y el contenido de tales contribuciones varían, pero pueden incluir, por ejemplo:

- Velar por que se preste especial atención a la situación de los grupos minoritarios en todas las actividades de vigilancia;
- Determinar los retos para la realización de los derechos humanos por parte de las minorías en los contextos locales y tratar de encontrar soluciones;
- Determinar y abordar las lagunas en la protección de los derechos de las minorías;
- Velar por que las leyes relacionadas con los derechos de las minorías y cuestiones conexas estén en conformidad con las normas internacionales de derechos humanos, incluida la Declaración sobre las minorías, y que estas normas queden plenamente reflejadas en las iniciativas legislativas;
- Alentar la recogida y el análisis de datos desglosados por origen étnico, religión y género con el fin de disponer de mejor información para la formulación de políticas;
- Facilitar el diálogo entre las minorías y los funcionarios de los gobiernos en los planos central y local, incluido el establecimiento de estructuras específicas para cada país que permitan consultar a las minorías en el caso de que no existan;
- Colaborar con los defensores de las minorías y otros interesados en la aplicación de las recomendaciones formuladas por los órganos de tratados de derechos humanos y los procedimientos especiales y las desarrolladas en el marco del proceso del examen periódico universal, incluida la facilitación de su traducción a los idiomas locales y minoritarios;
- Colaborar con los medios de comunicación en favor de un periodismo más integrador e imparcial respecto de las minorías;
- Proponer programas y actividades para que las minorías puedan expresar y desarrollar su cultura, idioma, religión, tradiciones y costumbres;
- Contribuir a que las personas pertenecientes a grupos minoritarios tengan acceso a información sobre las políticas públicas y las decisiones que los afecten y facilitar la participación de las minorías en la adopción de decisiones;
- Facilitar el diálogo con los grupos minoritarios en los gobiernos nacionales, regionales y locales;
- Facilitar la creación de capacidad y las redes para el intercambio de información y la coordinación de actividades entre los defensores de los derechos de las minorías;
- Preparar y difundir materiales de información con respecto a las cuestiones de las minorías, en particular en los idiomas minoritarios;
- Facilitar la participación de las minorías en el desarrollo, la preparación, la ejecución y la evaluación de programas de las Naciones Unidas, en particular por conducto de los órganos asesores o consultivos de las Naciones Unidas;
- Procurar que las minorías puedan beneficiarse equitativamente del desarrollo y el progreso económico;
- Promover medidas positivas para aumentar el acceso de las personas pertenecientes a grupos minoritarios a oportunidades educativas y al empleo;
- Prestar asistencia en la reforma de los procesos o los sistemas electorales discriminatorios.

La oficina del ACNUDH en el Estado Plurinacional de Bolivia ha establecido la lucha contra la discriminación como una de sus prioridades. Se centra en los afrodescendientes, promoviendo activamente el aumento de su participación en la preparación y la aplicación de políticas públicas. También ha estado alentando a los grupos minoritarios a utilizar cada vez más los mecanismos internacionales, regionales y nacionales de derechos humanos, mediante iniciativas de fomento de la capacidad y concienciación y facilitando el diálogo entre los diversos interesados.

Datos de contacto e información adicional

Dirección postal

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH)
Palacio de las Naciones
8-14 Avenue de la Paix
CH-1211 Ginebra 10
Suiza

Tel.: 41 22 917 9220
Correo electrónico: InfoDesk@ohchr.org
Sitio web: www.ohchr.org

Direcciones de visita

Palais Wilson
52 Rue des Pâquis
1201 Ginebra
Suiza
ACNUDH-Motta
48 Avenue Giuseppe Motta
1202 Ginebra
Suiza

Los principales puntos de entrada al ACNUDH para los defensores de los derechos de las minorías son los siguientes:

Sección de Pueblos Indígenas y Minorías
Tel.: 41 22 917 92 20
Fax: 41 22 928 90 66
Correo electrónico: minorities@ohchr.org

Sección de la Sociedad Civil
Tel.: 41 22 917 96 56
Correo electrónico: civilsociety@ohchr.org

Equipos de la División de Operaciones sobre el Terreno y Cooperación Técnica:

Sección de África
Tel.: 41 22 928 96 94
Correo electrónico: au@ohchr.org

Sección del Oriente Medio y África Septentrional
Tel.: 41 22 928 91 53
Correo electrónico: mena@ohchr.org

Sección de Asia y el Pacífico

Tel.: 41 22 928 96 59

Correo electrónico: apu@ohchr.org

Sección de Europa y Asia Central

Tel.: 41 22 928 92 94

Correo electrónico: enaca@ohchr.org

Sección de América

Tel.: 41 22 928 91 67

Correo electrónico: lac@ohchr.org

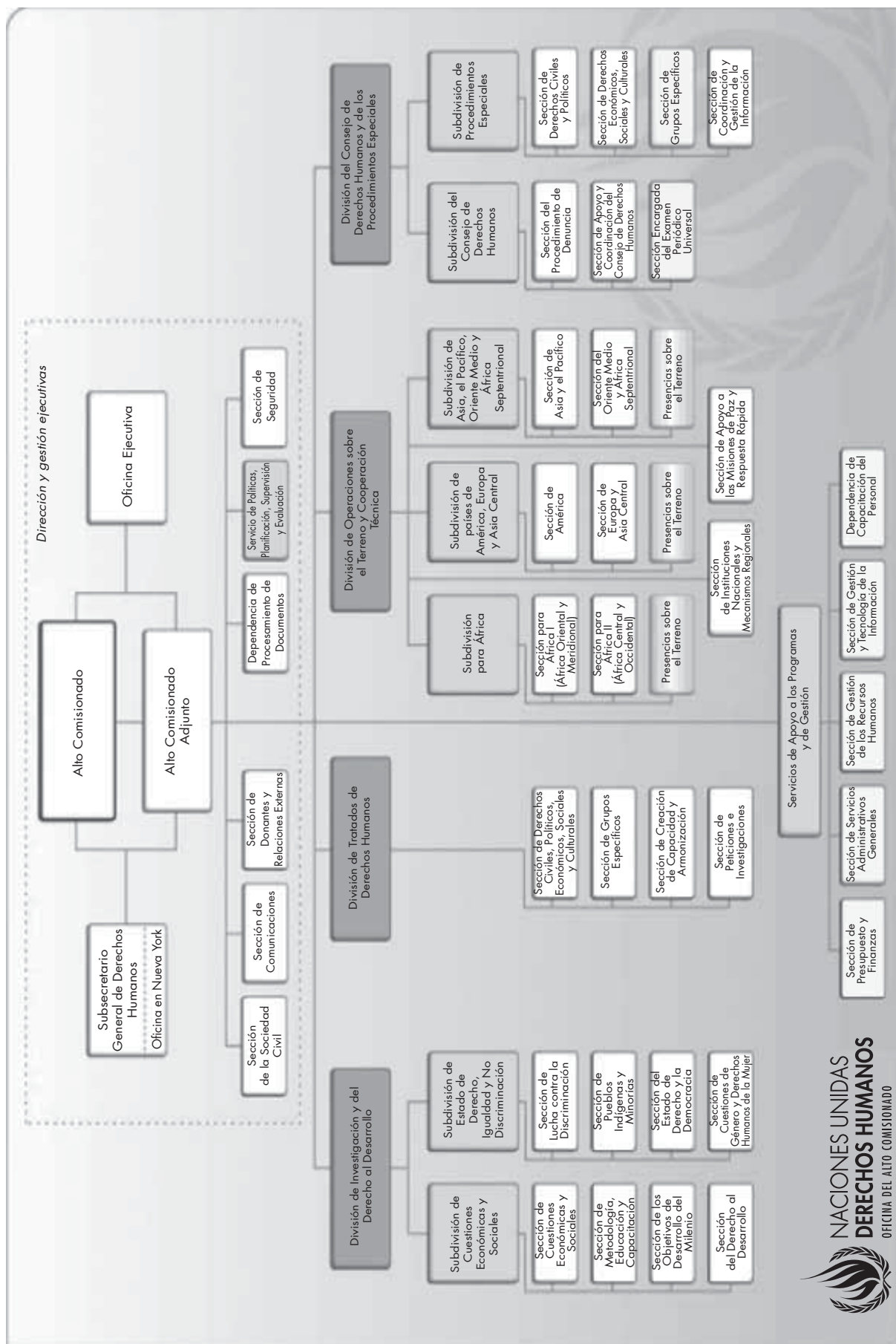
Sección de Instituciones Nacionales y Mecanismos Regionales

Tel.: 41 22 928 94 67

Correo electrónico: niu@ohchr.org

El sitio web del ACNUDH proporciona una descripción detallada de las actividades de derechos humanos de las Naciones Unidas. Se puede encontrar información adicional sobre la manera en que la sociedad civil puede colaborar con el ACNUDH en: *Trabajando con el Programa de las Naciones Unidas en el ámbito de los Derechos Humanos: Un manual para la sociedad civil.*

Figura I. Organigrama del ACNUDH



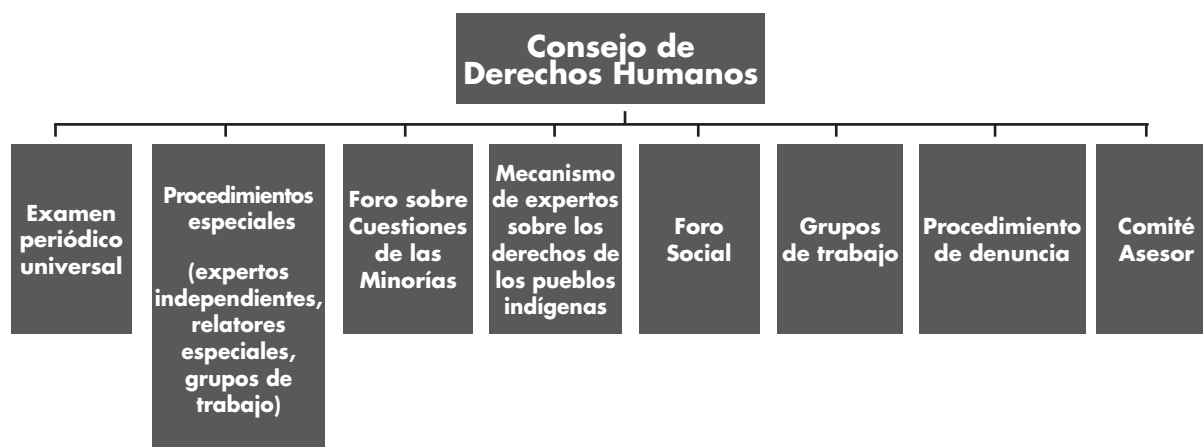
CAPÍTULO III

EL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS Y SUS ÓRGANOS SUBSIDIARIOS

Resumen: El Consejo de Derechos Humanos es el órgano intergubernamental más importante de derechos humanos de las Naciones Unidas. Ofrece varias vías para dar a conocer diversas preocupaciones, como los derechos de las minorías, a los expertos de las Naciones Unidas y los representantes de los gobiernos. Entre los mecanismos pertinentes de derechos humanos establecidos por el Consejo se encuentra el Foro sobre Cuestiones de las Minorías, que se reúne con carácter anual para debatir cuestiones temáticas concretas pertinentes para las minorías; el examen periódico universal, que examina la situación de los derechos humanos en cada Estado Miembro de las Naciones Unidas cada cuatro años y medio; y el procedimiento de denuncia, en virtud del cual se pueden someter las comunicaciones que denuncien un cuadro persistente de violaciones manifiestas de los derechos humanos de las minorías al examen del Consejo.

Este capítulo proporciona información sobre la labor del Consejo de Derechos Humanos y sus órganos subsidiarios (véase la figura III) y ofrece asesoramiento sobre la manera en la que las minorías pueden participar en sus reuniones o aumentar la conciencia sobre las cuestiones de especial preocupación para las minorías. El sistema de procedimientos especiales de expertos independientes y otros mecanismos creados y/o asumidos por el Consejo se describe por separado en el capítulo IV.

Figura III. Organigrama del Consejo de Derechos Humanos



El Consejo de Derechos Humanos

El Consejo es el sucesor de la Comisión de Derechos Humanos, a la que reemplazó en 2006²⁵. Está integrado por 47 Estados miembros, cada uno de ellos representado por una delegación del gobierno. Los miembros del Consejo son elegidos por mayoría en votación secreta en la Asamblea General. Se tiene en cuenta el historial de derechos humanos de los candidatos: "los miembros elegidos al Consejo deberán aplicar las normas más estrictas en la promoción y protección de los derechos humanos". El mandato es de tres años y los miembros no pueden

²⁵ Resolución 60/251 de la Asamblea General.

optar a la reelección inmediata después de dos períodos consecutivos. La composición se distribuye entre los grupos regionales: África tiene 13 miembros; Asia, 13; América Latina y el Caribe, 8; Europa Occidental y otros Estados, 7; y Europa Oriental, 6.

El Consejo celebra al menos tres períodos ordinarios de sesiones al año, por un total de no menos de diez semanas. El período de sesiones principal tiene lugar en marzo. El Consejo puede celebrar períodos extraordinarios de sesiones a petición de un Estado miembro, si cuenta con el apoyo de al menos un tercio de los miembros. Hasta la fecha, el Consejo ha celebrado 18 de esos períodos de sesiones, que han abordado las situaciones específicas de la República Árabe Siria, el Oriente Medio, la República Democrática del Congo, Darfur, Haití, Myanmar, el Sudán, Sri Lanka, Côte d'Ivoire y Libia, así como temas como el efecto de la crisis financiera mundial en los derechos humanos y la crisis mundial de alimentos. El Consejo adopta varias resoluciones y decisiones al año y sus períodos de sesiones atraen a un gran número de Estados observadores, representantes de organismos especializados de las Naciones Unidas e instituciones regionales y ONG, entre otros. Esas resoluciones, que expresan preocupación por la situación de los derechos humanos en un país concreto o incluso la condenan, suelen ser objeto de un intenso debate y cabildeo por los Estados.

A pesar de la naturaleza intergubernamental del Consejo, las ONG son esenciales para proveerlo de información. Muchas de las cuestiones de derechos humanos abordadas por el Consejo (y su antecesora, la Comisión de Derechos Humanos) se han beneficiado de las iniciativas y la promoción con visión de futuro de las ONG.

El Consejo se puede utilizar como foro para iniciar un diálogo con los Estados que se puede continuar en el plano nacional. Habida cuenta de que las delegaciones de los gobiernos suelen seguir instrucciones de su capital, los debates entre el Consejo y el ministerio de relaciones exteriores pertinente suelen ser tan efectivos como enviar a una delegación a Ginebra. Por otra parte, solo la presencia física de defensores de los derechos de las minorías permitirá que se dé respuesta a los acontecimientos de última hora o una resistencia inesperada. La presencia de los defensores de las minorías en un foro de las Naciones Unidas también podría aumentar las posibilidades de que las Naciones Unidas mantengan un diálogo fructífero con el Estado en cuestión. El territorio "neutral" de las Naciones Unidas puede facilitar el diálogo de una manera que podría ser imposible en el país.

Las intervenciones oficiales ante el Consejo tienen la ventaja de que atraen la atención, debido a la condición del Consejo como foro más importante de derechos humanos de las Naciones Unidas y su amplia audiencia. Al mismo tiempo, sin embargo, su cuestión competirá con muchas otras por la atención de los Estados y los medios de comunicación. El Consejo es un excelente lugar para reunirse y establecer contactos con otras ONG y constituye una buena oportunidad para que se conozcan sus preocupaciones entre un público mucho más amplio, aunque los progresos suelen ser lentos y difíciles de medir. Sin embargo, los prolongados períodos de sesiones del Consejo y su frecuencia dificultan a las ONG más pequeñas y a las que no tienen sede en Ginebra participar periódicamente en todas las reuniones²⁶.

Las declaraciones en el Consejo se suelen hacer en el orden en el que los representantes piden la palabra. Se da prioridad a los miembros del Consejo, los Estados y las organizaciones observadores y, posteriormente, las ONG reconocidas como entidades consultivas por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Solo se puede invitar a estas ONG a participar en los períodos de sesiones del Consejo de Derechos Humanos en calidad de observadoras. Las organizaciones que soliciten el reconocimiento como entidades consultivas por

²⁶ Los períodos de sesiones del Consejo de Derechos Humanos se transmiten en directo por Internet; véase www.unmultimedia.org/tv/webcast/c/un-human-rights-council.html (consultado el 29 de noviembre de 2012).

el Consejo Económico y Social deben responder a un cuestionario y proporcionar información detallada sobre su estructura, finanzas y otros asuntos. La Sección de Organizaciones No Gubernamentales del Departamento de Asuntos Económicos, Sociales y Culturales de Nueva York gestiona el proceso de solicitud y otros asuntos relativos a las ONG²⁷.

Una vez acreditadas como observadoras, las ONG reconocidas como entidades consultivas disfrutan de una serie de prerrogativas dentro de las disposiciones de participación del Consejo. Pueden presentar declaraciones por escrito al Consejo antes de un período de sesiones determinado; realizar intervenciones verbales durante el examen de todos los temas sustantivos que figuren en el programa del Consejo; participar en los diálogos interactivos con los titulares de mandatos de los procedimientos especiales; y organizar “eventos paralelos” sobre cuestiones relativas a la labor del Consejo²⁸. Además, el Presidente del Consejo de Derechos Humanos y su Secretaría celebran sesiones informativas regulares destinadas a las ONG a lo largo de los períodos de sesiones. Las ONG reconocidas como entidades consultivas deben solicitar acreditaciones para que sus representantes puedan asistir a los períodos de sesiones del Consejo y las reuniones de otros órganos de las Naciones Unidas, de conformidad con los procedimientos establecidos por el Consejo Económico y Social y los propios órganos. Estos procedimientos no son onerosos, pero cumplirlos requiere un cierto grado de planificación y notificación previa.

Aunque la falta de reconocimiento como entidades consultivas puede ser un obstáculo grave para quienes deseen trabajar en el sistema de las Naciones Unidas, suele ser relativamente fácil consultar a las ONG acreditadas y ofrecerles información. La colaboración entre las ONG es habitual y muchas declaraciones ante el Consejo son declaraciones conjuntas de varias ONG. Al final de este capítulo se enumeran diversas ONG con sede en Ginebra que pueden prestar asistencia sobre los arreglos prácticos, así como asesoramiento sobre la manera de participar más eficazmente en las reuniones del Consejo. Tal vez la ONG internacional más conocida especializada en las cuestiones de las minorías sea *Minority Rights Group International*, con sede en Londres (véase el anexo II).

Examen periódico universal

El examen periódico universal (EPU) se estableció en 2006 en virtud de la resolución 60/251 de la Asamblea General, por la que se creó el Consejo de Derechos Humanos. La resolución encomendó al Consejo que realizara “un examen periódico universal, basado en información objetiva y fidedigna, sobre el cumplimiento por cada Estado de sus obligaciones y compromisos en materia de derechos humanos de una forma que garantice la universalidad del examen y la igualdad de trato respecto de todos los Estados”. Un año más tarde, el Consejo aprobó una “serie de medidas de construcción institucional” que sigue orientando su labor²⁹. En este conjunto de medidas se detallan las particularidades del examen periódico universal, mecanismo único que destaca la responsabilidad del Estado de respetar y hacer realidad los derechos humanos y las libertades fundamentales.

El examen periódico universal es un proceso impulsado por los Estados de examen entre iguales de la situación de los derechos humanos en cada Estado Miembro de las Naciones Unidas. Después de su primer ciclo de cuatro años se amplió a cada cuatro años y medio. Se basa fundamentalmente en las obligaciones de derechos humanos que figuran en la Carta de las

²⁷ Resolución 1996/31 del Consejo Económico y Social. Véase <http://esango.un.org/civilsociety/> (consultado el 29 de noviembre de 2012).

²⁸ *Trabajando con el Programa de las Naciones Unidas en el ámbito de los Derechos Humanos: Un manual para la sociedad civil*, págs. 90 a 94.

²⁹ Resolución 5/1; véase el documento A/HRC/5/21.

Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y los instrumentos de derechos humanos en los que el Estado sea parte. Los principios en los que se basa el examen periódico universal comprenden el establecimiento de “un mecanismo cooperativo basado en información objetiva y fidedigna y en un diálogo interactivo” con el Estado examinado y la promoción de “la universalidad, la interdependencia, la indivisibilidad y la interrelación de todos los derechos humanos.” Además, está concebido de modo que no sea una carga excesiva para los Estados ni consume “una cantidad desproporcionada de tiempo y de recursos humanos y financieros”. Sus objetivos son el “mejoramiento de la situación de los derechos humanos en el terreno”, el fortalecimiento de la capacidad del Estado y la cooperación, ofreciendo de ese modo la oportunidad de destacar la situación de las personas pertenecientes a minorías en un país y promover el ejercicio de sus derechos.

El calendario del examen depende del momento en el que se examinó al Estado Miembro en el primer ciclo³⁰. El examen se lleva a cabo en dos etapas. La primera consiste en un diálogo oral de tres horas y media con el Estado en un grupo de trabajo de composición abierta del Consejo. El debate se basa en tres informes: 1) un informe preparado por el Estado examinado; 2) observaciones sobre el Estado examinado de órganos de tratados, procedimientos especiales y otras entidades de las Naciones Unidas, recopiladas por el ACNUDH; y 3) información de otros interesados, incluidas las instituciones nacionales de derechos humanos y los actores de la sociedad civil, recopilada también por el ACNUDH. Los dos últimos se limitan a diez páginas cada uno.

El resultado destaca la cooperación y la plena participación del Estado. El grupo de trabajo aprueba un “resultado” que incluye un resumen del proceso de examen, conclusiones y recomendaciones y todo compromiso voluntario que el Estado contraiga. El pleno del Consejo aprueba el resultado en algún momento después del examen, dando al Estado la oportunidad de determinar las recomendaciones que acepta y las que no. El resultado también incluye recomendaciones que requieren un examen más detenido. No es ni una valoración ni una evaluación de si el Estado está cumpliendo o no sus obligaciones de derechos humanos.

Las ONG y otros interesados pueden presentar información para su inclusión en la recopilación preparada por el ACNUDH (el tercero de los informes mencionados), pero solo pueden participar en calidad de observadores en el período de sesiones del grupo de trabajo, siempre que estén reconocidos como entidades consultivas por el Consejo Económico y Social. En la sesión plenaria del Consejo, las entidades y los interesados de las Naciones Unidas, incluidas las instituciones nacionales de derechos humanos y las ONG, tienen la oportunidad de formular “observaciones generales” antes de que se apruebe el resultado³¹.

Dado que el examen periódico universal abarca todas las cuestiones de derechos humanos, los derechos de las minorías rara vez se encuentran en el centro de los debates. Sin embargo, las situaciones de las minorías se han planteado en varias ocasiones, por ejemplo, respecto de los romaníes en Eslovaquia, los tibetanos y los uigures en China, los oromos en Etiopía y diversas minorías en Viet Nam. Vale la pena, por lo tanto, que los defensores de las minorías aporten información por escrito al ACNUDH antes del examen de un Estado. También hay que señalar que el segundo ciclo del examen se centrará en la aplicación de las recomendaciones formuladas en el primer examen. Por lo tanto, la información de las ONG se debe concentrar en las recomendaciones sobre las minorías formuladas en el primer examen y su aplicación (o falta de aplicación).

³⁰ El orden de examen en el segundo ciclo (2012 a 2016) está disponible en www2.ohchr.org/SPdocs/UPR/UPR-FullCycleCalendar_2nd.doc (consultado el 29 de noviembre de 2012).

³¹ Las directrices técnicas para las comunicaciones de los interesados están disponibles en www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Documents/TechnicalGuideEN.pdf (consultado el 29 de noviembre de 2012).

Las ONG también pueden ponerse en contacto con el gobierno de un Estado miembro del Consejo, directa o indirectamente, para solicitar que su representante incluya una cuestión pertinente para las minorías entre sus recomendaciones. Como mínimo, el examen periódico universal refuerza el principio de que todos y cada uno de los Estados tienen obligaciones de derechos humanos y las declaraciones de la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos de que todos los derechos se deben disfrutar “sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”.

Como ocurre con muchos mecanismos de las Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales, el examen periódico universal solo puede desplegar todas sus posibilidades si la sociedad civil contribuye al proceso y difunde su resultado en el país en cuestión. Aunque estén redactadas en términos generales, las recomendaciones aceptadas por el Estado y todo compromiso adicional que el Estado pueda contraer deben ayudar a los defensores de los derechos de las minorías a plantear sus preocupaciones de derechos humanos ante las autoridades.

Foro sobre Cuestiones de las Minorías

El Foro sobre Cuestiones de las Minorías se estableció en virtud de la resolución 6/15 del Consejo de Derechos Humanos como plataforma para promover el diálogo y la colaboración sobre cuestiones relativas a las minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas y contribuir a la labor del Experto independiente sobre cuestiones de las minorías (véase el cap. IV)³². En cada período de sesiones del Foro se examina un tema concreto bajo la presidencia de un experto diferente en cuestiones de las minorías, nombrado por el Presidente del Consejo de Derechos Humanos. El Experto independiente se encarga de dirigir los períodos de sesiones del Foro, preparar sus reuniones anuales de dos días de duración, formular recomendaciones al Consejo de Derechos Humanos sobre temas que se podrían examinar e informar sobre las recomendaciones temáticas del Foro al Consejo.

El mandato del Foro es individualizar y analizar “las mejores prácticas, los problemas, las oportunidades y las iniciativas para seguir aplicando la Declaración”. Su objetivo es proporcionar resultados concretos y tangibles en forma de recomendaciones temáticas de utilidad práctica para todos los interesados. En sus cuatro primeros períodos de sesiones, el Foro examinó respectivamente los temas de la educación, la participación política efectiva, la participación efectiva en la vida económica y la garantía de los derechos de las mujeres y las niñas pertenecientes a minorías. Las recomendaciones del Foro, preparadas por el Experto independiente sobre la base de los debates en el período de sesiones, se presentan al Consejo de Derechos Humanos y se publican en el sitio web del Foro, así como un resumen de los debates. Los períodos de sesiones del Foro, que se celebran en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, incluyen exposiciones formales de los expertos invitados e intervenciones orales de otros participantes. Todos los participantes, ya se trate de representantes de gobiernos, ONG, defensores de las minorías o expertos individuales, tienen la oportunidad de hablar. Las intervenciones durante los períodos de sesiones anuales se pueden referir a diversos aspectos del tema examinado y pueden describir situaciones específicas pertinentes para el tema, ofrecer ejemplos de buenas prácticas o proporcionar análisis académicos.

Como única reunión anual de las Naciones Unidas dedicada a las cuestiones de las minorías, el Foro ofrece una oportunidad inigualable de colaboración y diálogo con numerosos interesados, a saber, representantes de los Estados miembros, organismos especializados de las Naciones Unidas, órganos de tratados de derechos humanos, organizaciones intergubernamentales y

³² Véase www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/minority/forum.htm (consultado el 29 de noviembre de 2012).

regionales, ONG, instituciones nacionales de derechos humanos, representantes de minorías, académicos, expertos y representantes de la sociedad civil. El Foro está abierto a la participación activa de todos los interesados y trata de encontrar formas creativas de colaboración y cauces de participación. Para participar en los períodos de sesiones del Foro, se requiere la preinscripción en la secretaría del ACNUDH, pero hay pocas restricciones y no es necesario que las ONG estén reconocidas como entidades consultivas por el Consejo Económico y Social.

El Foro sobre Cuestiones de las Minorías también ofrece la oportunidad a los defensores de las minorías, los expertos y los Estados de compartir experiencias y opiniones con carácter informal y constituye una forma de lograr que las cuestiones de las minorías permanezcan en la agenda del Consejo. Se pueden enviar propuestas de temas anuales, expertos para los debates u otros asuntos al Experto independiente sobre cuestiones de las minorías y/o el personal del ACNUDH que presta apoyo al mandato (correo electrónico: minorityforum@ohchr.org).

Grupos de trabajo y otros órganos subsidiarios

La labor del Consejo de Derechos Humanos no se limita a sus períodos de sesiones periódicos en Ginebra. El Consejo establece grupos de trabajo, en particular con el objetivo de preparar nuevas normas, como el que elaboró el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que quedó abierto a la firma en septiembre de 2009. Los grupos de trabajo del Consejo comprenden los relacionados con el proceso de Durban, como el Grupo de Trabajo Intergubernamental sobre la aplicación efectiva de la Declaración y el Programa de Acción de Durban, el Comité Especial sobre la elaboración de normas complementarias y el Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes (véase el cap. IV). La participación de las ONG en los grupos de trabajo suele ser menos formal que la participación en las sesiones plenarias del Consejo. En el sitio web del ACNUDH hay un calendario de reuniones.

El Consejo también convoca una reunión anual de tres días de duración de su Foro Social, que ofrece la oportunidad de que se mantenga un diálogo abierto e interactivo entre los gobiernos, los expertos independientes, las organizaciones intergubernamentales y, en particular, los miembros de la sociedad civil. Puesto en marcha por la antigua Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos con el fin de debatir los derechos económicos, sociales y culturales, el Foro Social trata cuestiones relacionadas con el entorno nacional e internacional necesario para promover el ejercicio de todos los derechos humanos por todos. En debates recientes se han abordado temas como el derecho al desarrollo, los efectos del cambio climático, los efectos negativos de las crisis económicas y financieras en las iniciativas de lucha contra la pobreza y el papel de las mujeres en la lucha contra la pobreza y el derecho de participación. Los debates en el Foro Social pueden abordar cuestiones de especial importancia para las minorías y, por lo tanto, se alienta a las minorías a que participen activamente en su preparación y organización³³.

El Mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas, creado por el Consejo en la resolución 6/36, se reúne con carácter anual durante un máximo de cinco días³⁴.

³³ Véase www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/SForum/Pages/SForumIndex.aspx (consultado el 29 de noviembre de 2012).

³⁴ Véase www.ohchr.org/EN/Issues/IPeoples/EMRIP/Pages/EMRIPIndex.aspx (consultado el 29 de noviembre de 2012).

Procedimiento de denuncia

El procedimiento de denuncia del Consejo de Derechos Humanos aborda “cuadros persistentes de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas de todos los derechos humanos y de todas las libertades fundamentales que se produzcan en cualquier parte del mundo y en cualquier circunstancia”. Se basa en el procedimiento 1503 de la antigua Comisión, mejorado en aras de su imparcialidad, objetividad, eficiencia, orientación a las víctimas y aplicación oportuna.

El procedimiento de denuncia del Consejo de Derechos Humanos es el único procedimiento universal de denuncia que abarca todos los derechos humanos y libertades fundamentales en todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas. Las comunicaciones presentadas conforme a este procedimiento no están vinculadas a la aceptación de las obligaciones del tratado por el Estado de que se trate o la existencia de un mandato de los procedimientos especiales. Sin embargo, el procedimiento no constituye un recurso para las violaciones individuales ni ofrece indemnización.

El requisito fundamental para las comunicaciones presentadas con arreglo al procedimiento de denuncia es que se debe tratar de un “cuadro persistente de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas de los derechos humanos”, no solo de un caso individual, salvo cuando la comunicación por sí sola o en combinación con otras parezca revelar un cuadro persistente de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Una ONG de derechos de las minorías podría invocar el procedimiento en una situación de persistente discriminación *de facto* o legislación discriminatoria, siempre que las presuntas violaciones fueran lo suficientemente graves.

Presentación y examen de las denuncias

Para ser admisibles con arreglo al procedimiento de denuncia del Consejo de Derechos Humanos, las comunicaciones (es decir, las denuncias) deben incluir lo siguiente:

- Identificación de las personas u organizaciones que presentan la comunicación (esta información será confidencial, si así se solicita); no se admiten las denuncias anónimas;
- Descripción de los hechos pertinentes con tanto detalle como sea posible, con los nombres de las presuntas víctimas, las fechas, los lugares y demás pruebas;
- Propósito de la denuncia y derechos presuntamente violados;
- Explicación de la manera en que el caso puede revelar un cuadro de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas de los derechos humanos en lugar de violaciones individuales;
- Información detallada sobre la manera en la que se hayan agotado los recursos de la jurisdicción interna o explicación del motivo por el que esos recursos serían ineficaces o podrían prolongarse injustificadamente.

En las comunicaciones no se deben emplear expresiones groseras o insultantes. Además, no se deben referir a casos que parezcan revelar un cuadro persistente de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas de los derechos humanos de los que ya se esté ocupando un procedimiento especial, un órgano creado en virtud de un tratado u otro procedimiento de denuncia análogo, de las Naciones Unidas o regional, en la esfera de los derechos humanos. Además, la denuncia no debe tener motivaciones políticas manifiestas y su objeto debe ser compatible con la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos

Humanos y otros instrumentos aplicables en la esfera de los derechos humanos. No se debe basar exclusivamente en información difundida por los medios de comunicación.

Fase 1: Selección inicial

La secretaría del ACNUDH, junto con el Presidente del Grupo de Trabajo sobre las Comunicaciones examina todas las comunicaciones que se reciben, sobre la base de criterios de admisibilidad, y descarta las que estén “manifiestamente infundadas” o sean anónimas. Cuando no se descarta una comunicación, el autor recibe una notificación por escrito y la comunicación se envía al Estado interesado para que responda.

Fase 2: Grupo de Trabajo sobre las Comunicaciones

El Grupo de Trabajo sobre las Comunicaciones está integrado por miembros designados del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos y tiene el mandato de reunirse al menos dos veces al año durante cinco días en cada período de sesiones. Examina las denuncias que hayan superado la fase de la selección inicial y toda respuesta recibida de los Estados, con vistas a señalar a la atención del Grupo de Trabajo sobre las Situaciones cualquier situación concreta que parezca revelar un cuadro persistente de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Fase 3: Grupo de Trabajo sobre las Situaciones

El Grupo de Trabajo sobre las Situaciones está integrado por cinco miembros del Consejo de Derechos Humanos que ejercen sus funciones a título personal y tiene el mandato de reunirse al menos dos veces al año durante cinco días en cada período de sesiones, para examinar las situaciones que se le remitan. Elabora un informe para el Consejo sobre los cuadros persistentes de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas de violaciones y formula recomendaciones específicas sobre las medidas que se deben adoptar. También puede decidir seguir examinando una situación o desestimar un caso.

Fase 4: Consejo de Derechos Humanos

El Consejo examina situaciones señaladas a su atención por el Grupo de Trabajo sobre las Situaciones en sesiones plenarias privadas siempre que sea necesario, pero al menos una vez al año. El informe del Grupo de Trabajo sobre las Situaciones se examina de manera confidencial, salvo que el Consejo decida otra cosa. Sobre la base de su examen de la situación, el Consejo puede adoptar cualquiera de las siguientes medidas, por lo general en forma de resolución o decisión:

- Dejar de examinar la situación cuando proceda;
- Seguir examinando la situación y pedir al Estado en cuestión que proporcione información adicional en un plazo razonable;
- Seguir examinando la situación y nombrar a un experto independiente y altamente cualificado para que supervise la situación e informe al Consejo al respecto;
- Dejar de examinar el asunto en el marco del procedimiento confidencial de denuncia para su examen público;
- Recomendar al ACNUDH que preste cooperación técnica, asistencia al fomento de la capacidad o servicios de asesoramiento al Estado interesado.

Se informa a los autores de las comunicaciones y los Estados interesados de las actuaciones en todas las fases principales del procedimiento de denuncia.

Todo el material proporcionado por los particulares y los Estados, así como las decisiones adoptadas en las distintas fases del procedimiento, son confidenciales. Ello también se aplica a las situaciones que se hayan dejado de examinar.

Las comunicaciones presentadas en el marco del procedimiento de denuncia se deben dirigir a:

Subdivisión del Consejo de Derechos Humanos
Sección del Procedimiento de Denuncia
ACNUDH-ONUG
1211 Ginebra 10
Suiza

Fax: 41 22 917 90 11

Correo electrónico: CP@ohchr.org

Comité Asesor

El Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos reemplaza a la antigua Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Está integrado por 18 expertos que ejercen sus funciones a título personal en mandatos renovables de tres años. Los expertos son nombrados por los Estados (a los que se alienta a consultar a la sociedad civil antes de hacerlo) y elegidos por el Consejo. El Comité se reúne en uno o dos períodos de sesiones al año, durante un máximo de diez días laborables.

El Comité presta asesoramiento basado en la investigación sobre una variedad de cuestiones temáticas, a petición del Consejo. También puede presentar propuestas al Consejo para mejorar su eficiencia procesal o realizar nuevas investigaciones. Durante sus dos primeros ciclos, el Comité empezó a investigar una serie de cuestiones temáticas. Presentó al Consejo un proyecto de declaración sobre la educación y la capacitación en derechos humanos, así como informes sobre la discriminación en el contexto del derecho a la alimentación. Se alienta a los Estados Miembros y los observadores, incluidos los Estados que no son miembros del Consejo, los organismos especializados, otras organizaciones intergubernamentales, las instituciones nacionales de derechos humanos y las ONG reconocidas como entidades consultivas por el Consejo Económico y Social, a que participen en la labor del Comité Asesor. Las ONG interesadas deben ponerse en contacto con la secretaría del ACNUDH. El grado de participación es similar al del Consejo de Derechos Humanos (véase más arriba)³⁵.

Datos de contacto e información adicional

Diversas ONG pueden facilitar su estancia en Ginebra y su participación en los períodos de sesiones del Consejo. Entre ellas, cabe mencionar las siguientes:

International Service for Human Rights

(información sobre la cobertura de las cuestiones de las minorías en todas las reuniones de las Naciones Unidas, capacitación y estrategia)

Tel.: 41 22 919 71 00

Fax: 41 22 919 71 25

Correo electrónico: ishr@worldcom.ch

Sitio web: www.ishr.ch

Mandat International

(alojamiento, procesamiento de textos, documentación, espacio de oficinas, servicios de fax y

³⁵ Las normas específicas para las ONG se detallan en www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/advisorycommittee/ngo_participation.htm (consultado el 29 de noviembre de 2012).

correo electrónico y fotocopias)

Tel.: 41 22 959 88 55

Fax: 41 22 959 88 51

Correo electrónico: info@mandint.org

Sitio web: www.mandint.org

Geneva International Welcome Centre

(alojamiento e información sobre hospitales, médicos, bancos, restaurantes y otros servicios)

Tel.: 41 22 918 02 70

Fax: 41 22 918 02 79

Sitio web: www.cagi.ch/en.php

Diversas publicaciones describen con mayor detalle los órganos y los procedimientos tratados en este capítulo, aunque la mayoría no se ocupa específicamente de las minorías. Entre ellas cabe mencionar *Trabajando con el Programa de las Naciones Unidas en el ámbito de los Derechos Humanos: Un manual para la sociedad civil*.

CAPÍTULO IV

LOS PROCEDIMIENTOS ESPECIALES DE LAS NACIONES UNIDAS

Resumen: “Procedimientos especiales” es un término que abarca numerosos mecanismos del Consejo de Derechos Humanos para ocuparse de situaciones específicas de países o cuestiones temáticas. Los procedimientos especiales se han convertido en una de las maneras más efectivas de movilizar los recursos de las Naciones Unidas en respuesta a preocupaciones concretas de derechos humanos. En la práctica, los procedimientos especiales son personas específicas o grupos de trabajo. Sus mandatos varían, así como sus actividades. Este capítulo se centra en los procedimientos especiales más pertinentes para las cuestiones de las minorías, incluido el Experto independiente sobre cuestiones de las minorías; el Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias; el Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia; el Experto independiente en la esfera de los derechos culturales; y el Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes.

Los procedimientos especiales reciben sus mandatos del Consejo de Derechos Humanos. Sus actividades comprenden la investigación de cuestiones de derechos humanos y la presentación de informes anuales al respecto y la formulación de recomendaciones de medidas, en particular mediante la asistencia técnica, en respuesta a esos problemas. Los procedimientos especiales adoptan medidas en relación con denuncias individuales, realizan estudios, ayudan a interpretar el derecho internacional de los derechos humanos, prestan asesoramiento sobre la cooperación técnica en el plano nacional y llevan a cabo actividades de fomento y actividades generales de promoción y educación. A diferencia de los órganos de tratados de las Naciones Unidas, se puede recurrir a los procedimientos especiales incluso aunque un Estado no haya ratificado un instrumento o tratado pertinente y, por lo general, no es necesario haber agotado los recursos internos para acceder a ellos. Las ONG y los defensores de las minorías pueden ponerse en contacto con los mecanismos directamente (por conducto de la secretaría del ACNUDH) con información, propuestas, preguntas o propuestas de acción. A pesar de sus limitados recursos financieros y humanos, los procedimientos especiales son uno de los puntos de contacto más valiosos en materia de derechos de las minorías.

Los procedimientos especiales tienen distintas denominaciones; pueden ser grupos de trabajo, relatores especiales, expertos o representantes independientes o, en algunos casos, representantes (especiales) del Secretario General. Estos títulos no reflejan ninguna jerarquía ni indican diferentes niveles de autoridad. Importancia primordial tiene el mandato de cada procedimiento, establecido en la resolución por la que se creó el procedimiento³⁶.

Los mandatos relativos a *países concretos* suelen pedir a los titulares que examinen y vigilen situaciones de derechos humanos en países o territorios concretos y asesoren e informen públicamente al respecto. En noviembre de 2012 había diez mandatos de ese tipo³⁷. El Consejo solo toma la iniciativa de crear nuevos procedimientos para Estados concretos en circunstancias extraordinarias.

³⁶ Cabe señalar que muchos de los procedimientos especiales que no se tratan en este capítulo también se ocupan de cuestiones de las minorías en su labor, puesto que pueden identificar cuestiones temáticas relacionadas con sus mandatos y destacar esferas de preocupación y ejemplos positivos de medidas adoptadas por los Estados.

³⁷ Véase www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Countries.aspx (consultado el 29 de noviembre de 2012).

Hay 36 mandatos *temáticos*, cada uno de ellos sobre una cuestión determinada³⁸. Aunque cualquiera de estas cuestiones puede afectar a las personas pertenecientes a minorías, el Experto independiente sobre cuestiones de las minorías es especialmente pertinente, así como, por ejemplo, los procedimientos especiales sobre los migrantes, la libertad de opinión y de expresión, los defensores de los derechos humanos, los pueblos indígenas, la educación y la lucha contra el terrorismo. Los mecanismos sobre la libertad de religión o de creencias, los afrodescendientes, las formas contemporáneas de racismo y los derechos culturales también prestan regularmente atención a las preocupaciones de las minorías. Estos mecanismos se tratan con mayor detalle más adelante.

Todos los titulares de mandatos de los procedimientos especiales desempeñan sus funciones a título personal y no reciben ningún sueldo ni ninguna otra compensación económica de las Naciones Unidas por su labor³⁹. No son funcionarios de las Naciones Unidas, pero cuentan con el apoyo del ACNUDH; gozan de inmunidad diplomática en el desempeño de su mandato. En los últimos años, los procedimientos especiales han estado tratando de aumentar su coordinación y coherencia como sistema de expertos independientes, mediante un comité de coordinación que presta apoyo a la armonización de sus métodos de trabajo y aboga en favor del sistema.

La independencia de los procedimientos especiales es crucial para su capacidad para cumplir sus funciones de manera imparcial. En el código de conducta se reitera esta independencia y se insta a los Estados a que cooperen con los procedimientos especiales, pero también se destaca que los procedimientos especiales deben centrarse exclusivamente en el mandato respectivo, mantener la confianza depositada en ellos por los interesados (incluidos los Estados), procurar entablar un diálogo con los Estados y tener plenamente en cuenta las respuestas de los Estados⁴⁰.

Algunos procedimientos especiales se ponen en contacto directamente con los Estados mediante *comunicaciones* sobre denuncias concretas de violaciones de los derechos humanos que inciden en el ámbito de sus mandatos. Las intervenciones pueden estar relacionadas con violaciones de los derechos humanos que ya se hayan producido, que se estén produciendo o que tengan un alto riesgo de producirse. El proceso suele entrañar el envío de una carta al Estado en cuestión solicitando información y observaciones sobre la denuncia y, en caso necesario, la adopción de medidas preventivas o de investigación.

Una vez recibida la información sobre una presunta violación, los procedimientos especiales envían una carta de denuncia o llamamiento urgente al gobierno. Las *cartas de denuncia* se basan en la información relativa a las cuestiones en curso o no urgentes que suscitan preocupación y con ellas se trata de obtener información y las opiniones del Estado. Los *llamamientos urgentes* suelen reflejar una preocupación más inmediata por las presuntas violaciones y pueden requerir la adopción de medidas urgentes por el Estado para poner fin a los actos que violen presuntamente los derechos humanos o proteger a un particular o un grupo. En 2011, se enviaron 645 comunicaciones a 131 Estados; el 72% de ellas eran comunicaciones conjuntas de diversos mandatos, práctica que se está volviendo cada vez más habitual.

La decisión de intervenir directamente corresponde al titular del mandato de los procedimientos especiales y dependerá de los criterios que él mismo establezca, la autoridad conferida en el mandato y las prescripciones del código de conducta. Los criterios se referirán por lo general a la fiabilidad de la fuente, la credibilidad de la información recibida y el grado de detalle

³⁸ Véase www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Themes.aspx (consultado el 29 de noviembre de 2012).

³⁹ En www2.ohchr.org/english/ohchrreport2011/web_version/media/pdf/18_Visual_directory_of_special_procedures.pdf (consultado el 29 de noviembre de 2012) hay un directorio visual de los procedimientos especiales, incluidas las direcciones de correo electrónico.

⁴⁰ Resolución 5/2 del Consejo de Derechos Humanos.

proporcionado. Sin embargo, como los criterios y los medios para adoptar medidas una vez recibida una denuncia varían, es necesario presentar una comunicación de conformidad con los requisitos concretos establecidos por cada procedimiento especial.

Para que una comunicación sea examinada, se debe identificar a las presuntas víctimas y los autores de la violación, indicar la fecha y el lugar del incidente y proporcionar una descripción detallada del incidente en el que se produjo la presunta violación. Aunque la identidad de la persona o la organización que presente una comunicación se puede mantener confidencial previa solicitud, se debe indicar en la comunicación. Los mandatos temáticos pertinentes pueden requerir otros detalles relativos a la presunta violación (por ejemplo, los lugares pasados y presente de detención de la víctima, un certificado médico basado en el reconocimiento de la víctima, la identificación de los testigos de la presunta violación, toda medida adoptada para tratar de obtener reparación a nivel local, etc.). Las comunicaciones que contengan un lenguaje grosero o sea evidente que responden a motivaciones políticas no se examinan. A fin de facilitar el examen de las violaciones denunciadas, diversos mandatos han preparado cuestionarios para quienes deseen presentar una denuncia⁴¹. Sin embargo, las comunicaciones se examinan aunque no se utilice el cuestionario para su presentación.

Varios mecanismos temáticos tienen un formato específico de presentación, incluidos los mandatos que permiten la adopción de "medidas de urgencia". Se trata del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias; el Relator Especial sobre la violencia contra la mujer; el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria; el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias; el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión; y el Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos.

Los hechos que se produzcan con posterioridad a la presentación de una denuncia se deben señalar siempre a la atención del relator, experto o grupo, independientemente de que tiendan a desaprobar o confirmar la denuncia. De este modo, el mecanismo puede actuar con mayor eficacia y evitar errores. Es importante señalar que las comunicaciones y las respuestas recibidas de los gobiernos son confidenciales hasta su remisión por los titulares de mandatos al Consejo de Derechos Humanos. Desde 2011, todas las comunicaciones de los titulares de mandatos se recopilan por país en orden alfabético y cronológico en los informes comunes presentados en cada período ordinario de sesiones del Consejo.

Si desea información específica sobre los procedimientos relativos a las comunicaciones, puede consultar la página web del procedimiento especial concreto⁴². Los datos de contacto de los procedimientos especiales son los siguientes:

Oficina Central de Respuesta Rápida, Subdivisión de Procedimientos Especiales
Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
(ACNUDH)
Palacio de las Naciones
8-14, Avenue de la Paix
CH-1211 Ginebra 10
Suiza
Fax: 41 22 917 90 06
Correo electrónico: SPBInfo@ohchr.org (consultas e información de carácter general)
urgent-action@ohchr.org (casos individuales exclusivamente).

⁴¹ Véase www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/QuestionnairesforsubmittingInfo.aspx (consultado el 29 de noviembre de 2012).

⁴² La página de inicio para todos los procedimientos especiales es www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/index.htm (consultada el 29 de noviembre de 2012).

En el apartado del asunto del mensaje de correo electrónico o el fax o en el sobre de las comunicaciones se debe indicar el procedimiento especial al que vayan dirigidas. Como la dirección de contacto para las comunicaciones es la misma en el caso de todos los procedimientos especiales, se debe indicar claramente el asunto o el propósito principal de la correspondencia. De este modo se obtendrá una respuesta más rápida. También es esencial indicar si el objeto de la correspondencia es presentar información sobre una cuestión temática o una denuncia individual.

Otros tipos de información o solicitudes (por ejemplo, una invitación a una conferencia o una solicitud de reunión con los titulares de mandatos) se deben dirigir a la dirección general de correo electrónico mencionada o a las direcciones genéricas de los mandatos individuales (disponibles en el sitio web de los procedimientos especiales).

Los titulares de mandatos pueden efectuar *visitas a los países* para investigar la situación de los derechos humanos en el plano nacional o en cumplimiento de un mandato temático, pero esas visitas solo se pueden realizar con el consentimiento del Estado en cuestión. Los titulares de mandatos suelen escribir una carta de solicitud para visitar el país y, si se concede, el Estado cursa una invitación. En la actualidad, 89 Estados han cursado "invitaciones permanentes" a todos los mandatos, lo cual demuestra su voluntad en principio de invitar a todo mandato de los procedimientos especiales en un momento mutuamente convenido⁴³.

Las invitaciones permanentes se suelen cursar o prometer cuando un Estado presenta su candidatura al Consejo de Derechos Humanos o mientras está siendo examinado en el marco del examen periódico universal. Los titulares de mandatos suelen realizar dos o tres visitas a países al año y seleccionan los países a los que solicitan una invitación sobre la base de una serie de criterios.

Las visitas a los países permiten a los expertos evaluar la situación general del país en materia de derechos humanos y examinar las novedades institucionales, jurídicas, judiciales y administrativas en lo que respecta a sus mandatos respectivos. Los expertos se suelen reunir con las autoridades nacionales y locales, incluidos el poder ejecutivo, el poder judicial y los miembros del Parlamento; las instituciones de derechos humanos; las ONG; las organizaciones de la sociedad civil; y las víctimas de violaciones de derechos humanos o sus representantes. A menudo se reúnen con representantes de los medios de comunicación locales al final de su misión, para emitir observaciones preliminares debatidas con el gobierno. Se publica y se presenta al Consejo un informe sobre la misión que incluye conclusiones y recomendaciones.

Las visitas a los países son un instrumento importante para los defensores de las minorías. Pueden dar un impulso para que se siga trabajando sobre el terreno, dar visibilidad a las cuestiones de las minorías y proporcionar una oportunidad para el cambio a nivel nacional. También son una oportunidad de expresar las inquietudes de las minorías en los foros internacionales sin tener que viajar a Ginebra. Los defensores de las minorías pueden participar en las visitas a los países en tres etapas diferentes. En primer lugar, formulan propuestas y envían una solicitud de visita al país a un titular de un mandato explicando los motivos por los que esa misión sería importante para el mandato, deseable y oportuna. En segundo lugar, una vez que se ha acordado una visita a un país, los defensores de las minorías pueden asesorar al titular del mandato sobre los lugares que visitar, las personas con las que reunirse y los temas que tratar. También pueden informar y preparar a sus organizaciones y comunidades para que aprovechen al máximo su interacción con el titular del mandato. En tercer lugar, pueden proponer recomendaciones útiles para sus comunidades. En cuarto lugar, pueden difundir el informe, supervisar su aplicación e informar al titular del mandato al respecto.

⁴³ Véase www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Invitations.aspx (consultado el 29 de noviembre de 2012).

Los procedimientos especiales presentan *informes anuales* al Consejo. Algunos mecanismos también deben presentar un informe provisional a la Asamblea General de las Naciones Unidas, que se reúne de septiembre a diciembre. En los informes anuales se tratan los métodos de trabajo, los análisis teóricos, las tendencias generales y las novedades respecto del mandato y pueden contener recomendaciones generales o específicas. Los informes sobre las visitas a los países se suelen presentar en forma de adiciones. En los informes también se han incluido resúmenes de las comunicaciones enviadas a los gobiernos.

Los relatores o los representantes especiales, los expertos y los presidentes de los grupos de trabajo celebran *reuniones anuales*, que constituyen una oportunidad para que los procedimientos especiales se reúnan e intercambien opiniones con los representantes de los Estados, la Mesa del Consejo, la Secretaría de las Naciones Unidas, las ONG, los organismos, los fondos y los programas. La Subdivisión de Procedimientos Especiales del ACNUDH ejerce de secretaría para estas reuniones, durante las cuales se celebra también una reunión conjunta con los presidentes de los órganos de tratados de derechos humanos. Gran parte de los debates se centran en la mejora de los métodos de trabajo y la coordinación y la cooperación entre estos mecanismos, lo cual a su vez puede repercutir en las relaciones entre los mecanismos y los Estados y las ONG, respectivamente.

El Experto independiente sobre cuestiones de las minorías (Relator Especial)

Aunque varios órganos y mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas se dedican a cuestiones relacionadas con la discriminación, el racismo o la xenofobia, de los que suelen ser víctimas las minorías, el Experto independiente sobre cuestiones de las minorías examina específicamente la situación de las minorías nacionales, étnicas, religiosas y lingüísticas y los derechos de esos grupos⁴⁴. Por lo tanto, el Experto independiente sobre cuestiones de las minorías debe ser un coordinador clave de las actividades del Consejo sobre las cuestiones relacionadas con las minorías.

Mandato del Experto independiente (Relator Especial)

El mandato del Experto independiente sobre cuestiones de las minorías es uno de más de 30 mandatos temáticos de derechos humanos. Fue creado en 2005 por la extinta Comisión de Derechos Humanos, prorrogado por vez primera en 2008 por el Consejo de Derechos Humanos y renovado en virtud de su resolución 16/6. En la resolución se pide al Experto independiente que haga lo siguiente:

- Promover la aplicación de la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, incluso mediante consultas con los gobiernos, teniendo en cuenta las normas internacionales y la legislación nacional en vigor en relación con las minorías;
- Identificar las mejores prácticas y posibilidades de cooperación técnica que puede ofrecer la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas a los gobiernos que lo soliciten;
- Aplicar una perspectiva de género en su labor;
- Colaborar estrechamente con los actuales órganos, mandatos y mecanismos pertinentes de las Naciones Unidas, así como con las organizaciones regionales, velando al mismo tiempo por evitar la duplicación de tareas;

⁴⁴ Véase www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/IEExpert/Pages/IEminorityissuesIndex.aspx (consultado el 29 de noviembre de 2012).

- Tener en cuenta el punto de vista de las organizaciones no gubernamentales en asuntos relacionados con su mandato;
- Orientar la labor del Foro sobre Cuestiones de las Minorías, de acuerdo con lo decidido por el Consejo en su resolución 6/15;
- Presentar al Consejo informes anuales de sus actividades, que incluyan recomendaciones de estrategias eficaces para un mejor ejercicio de los derechos de las personas pertenecientes a minorías.

Se insta claramente al Experto independiente a que colabore plenamente con las organizaciones que se dedican a las cuestiones de las minorías en todos los niveles, desde el local al internacional, así como en el gubernamental y en el no gubernamental. Ello, por supuesto, incluye las voces de las propias minorías, que se tienen plenamente en cuenta en todos los aspectos de la labor del mandato.

El titular del mandato

El Experto independiente debe ser independiente de todo gobierno u organización y desempeña sus funciones a título personal. La Sra. Gay McDougall (de los Estados Unidos de América) fue la primera titular del mandato de Experta independiente sobre cuestiones de las minorías, entre julio de 2005 y julio de 2011. La Sra. Rita Izsák (de Hungría), que también participa en el Programa de becas para las minorías, fue nombrada segunda titular del mandato y asumió sus funciones el 1 de agosto de 2011.

Ámbito del mandato

Además del mandato, la Experta independiente tiene en cuenta y aplica las normas internacionales relativas a los derechos de las minorías, en particular la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas de 1992. La Experta tiene en cuenta también los tratados internacionales que tienen disposiciones específicamente relacionadas con los derechos de las minorías, incluido el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 30 de la Convención sobre los Derechos del Niño. Evidentemente, los derechos garantizados a los particulares en todas las demás convenciones de las Naciones Unidas sobre derechos humanos se aplican por igual a los miembros de grupos minoritarios. La labor de los órganos de vigilancia de los tratados (que se trata en el cap. V) es también importante, incluidas las interpretaciones autorizadas de las normas pertinentes para las minorías y sus derechos. La Experta tiene en cuenta además los instrumentos y los mecanismos regionales de derechos humanos y de las minorías y colabora estrechamente con ellos.

Sobre la base de las normas internacionales relativas a los derechos de las minorías mencionadas, la primera titular del mandato, Gay McDougall, señaló cuatro ámbitos generales de interés en relación con las minorías de todo el mundo:

- La protección de la existencia de una minoría, incluida la protección de su integridad física y la prevención de la violencia y el genocidio;
- La protección y promoción de la identidad cultural y social de las personas pertenecientes a minorías, incluido el derecho de los particulares a elegir los grupos étnicos, lingüísticos o religiosos con los que desean identificarse, y el derecho de esos grupos a afirmar y proteger su identidad colectiva y rechazar la asimilación forzosa;
- La garantía del derecho a la no discriminación y la igualdad, entre otros medios, poniendo fin a la discriminación estructural o sistémica y promoviendo medidas de acción afirmativa cuando sea necesario;

- La garantía de la participación de manera efectiva de los miembros de las minorías en la vida pública, en especial con respecto a las decisiones que los afecten.

La Experta independiente reconoce la dimensión colectiva de los derechos de las minorías. Ello es importante para la promoción y la protección de la identidad y la visibilidad de las minorías; para la participación informada de los grupos minoritarios en las decisiones que los afecten, sus derechos y recursos; y para la consecución de reclamaciones colectivas como las relativas a una educación lingüística y culturalmente apropiada, la tierra y otros activos compartidos, para su disfrute en comunidad con otras personas pertenecientes al grupo minoritario en cuestión.

En la Declaración sobre las minorías solo se incluyen las minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas en su ámbito de aplicación. Sin embargo, la Experta independiente puede examinar cuestiones relativas a personas pertenecientes a otros grupos marginados, como las personas con discapacidad, o cuestiones relativas a la orientación sexual cuando coincidan con las cuestiones y los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas. Algunas personas pertenecientes a minorías pueden ser víctimas de una discriminación múltiple e intersectorial. Por ejemplo, es posible que las mujeres de las minorías y quienes pertenezcan a una minoría étnica y vivan con discapacidad afronten dificultades excepcionales.

Aunque los pueblos indígenas también pueden constituir minorías numéricas, las cuestiones relativas a los pueblos indígenas pueden ser examinadas más adecuadamente por el Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas y otros mecanismos de las Naciones Unidas que tienen el mandato específico de ocuparse de sus derechos, como el Mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas.

La Experta independiente sobre cuestiones de las minorías reconoce que las minorías no son grupos homogéneos y que es fundamental reconocer la diversidad que existe en todo grupo minoritario. Se deben reconocer expresamente las experiencias vitales de las mujeres y los niños pertenecientes a minorías, las personas de edad y otras que puedan afrontar problemas y desafíos particulares. En consecuencia, la primera Experta independiente dedicó especial atención en todos los aspectos de su labor a la situación de las mujeres y los niños pertenecientes a grupos minoritarios.

Mujeres pertenecientes a minorías

La Experta independiente debe, en cumplimiento de su mandato, aplicar una perspectiva de género en su trabajo. De hecho, desde su creación, el mandato ha puesto de relieve que la negación o la violación de derechos se puede manifestar de manera diferente en el caso de los hombres y las mujeres, las niñas y los niños. Las mujeres y las niñas pertenecientes a minorías pueden enfrentarse a múltiples formas de discriminación por razón de su condición de minoría y su género. La discriminación múltiple o intersectorial puede hacer que las mujeres y las niñas sean particularmente vulnerables a la violación y la negación de sus derechos, tanto en la vida pública como en la privada. Las mujeres pueden enfrentarse a obstáculos particulares a la igualdad tanto de la sociedad en general como dentro de sus propias comunidades.

La Experta independiente alienta a las ONG y los Estados a que proporcionen información sobre las situaciones concretas de las mujeres pertenecientes a minorías y los problemas a los que se enfrentan en su país, región o localidad. Esa información se podría referir, por ejemplo, a la violencia contra las mujeres pertenecientes a minorías, la desigualdad de acceso a una educación de calidad, la escasa participación de las mujeres pertenecientes a minorías en la vida pública y política, la discriminación de las mujeres pertenecientes a minorías en el empleo y las cargas que soportan las mujeres pertenecientes a minorías que apoyan a familias pobres. Esa información ha llevado a la Experta independiente a formular recomendaciones

específicas en sus informes temáticos y sobre países, en los que ha instado a los Estados a que den respuesta a los problemas de las mujeres pertenecientes a minorías.

A fin de asegurarse de que se atiendan las preocupaciones de las mujeres, la Experta independiente ha desarrollado la práctica durante las visitas a los países de celebrar foros específicamente dedicados a las mujeres pertenecientes a minorías, en los que las mujeres pueden compartir sus experiencias y opiniones y contribuir de ese modo a las recomendaciones formuladas por ella. Además, el cuarto período de sesiones del Foro sobre Cuestiones de las Minorías (véase el cap. III) se centró específicamente en la garantía de los derechos de las mujeres pertenecientes a minorías.

Niños pertenecientes a minorías

El artículo 30 de la Convención sobre los Derechos del Niño garantiza que los niños tienen los derechos reconocidos en el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. La Experta independiente trata de colaborar estrechamente con el Comité de los Derechos del Niño y comparte conocimientos especializados con ese órgano, en particular sobre cuestiones como la educación, la salud, la vivienda digna y la trata. En las visitas a los países, la Experta independiente también trata de escuchar las opiniones y los puntos de vista de los niños y los jóvenes, visitando escuelas, universidades y centros para jóvenes.

En el ámbito de la educación, la Experta independiente se ha preocupado por que los niños pertenecientes a minorías a menudo carecen de un acceso en igualdad de condiciones a una educación de calidad. También pueden encontrar obstáculos y problemas incluso cuando tienen ese acceso, como la falta de instrucción en su propio idioma minoritario, que los coloca en desventaja en relación con los demás niños. Además, las minorías suelen denunciar que los planes de estudios, los libros de texto y los enfoques de la enseñanza descuidan con frecuencia la cultura y la historia de las minorías y las contribuciones de las minorías a la sociedad en general. En 2008, el primer período de sesiones del Foro sobre Cuestiones de las Minorías se dedicó a la cuestión de las minorías y el derecho a la educación y se formularon recomendaciones exhaustivas al respecto.

Métodos de trabajo

La Experta independiente utiliza diversos métodos de trabajo para desempeñar su mandato, con el objetivo de aprovechar de la manera más efectiva y oportuna posible los limitados recursos. Los métodos de trabajo se inspiran en las prácticas de otros mandatos de procedimientos especiales y se tienen debidamente en cuenta las características particulares del mandato establecido en la resolución 16/6 del Consejo de Derechos Humanos. Las actividades se centran en la colaboración y la consulta directas y constructivas con gobiernos concretos, en particular mediante visitas a los países y comunicaciones, y en la labor temática, que ofrece análisis, orientaciones y recomendaciones temáticas que son pertinentes para todos los Estados.

Visitas a los países

Uno de los instrumentos más valiosos de los que dispone la Experta independiente es la posibilidad de realizar visitas a los países previa invitación de los Estados, a fin de consultar sobre las cuestiones de las minorías *in situ* y tratar con los Estados directamente la aplicación de la Declaración sobre las minorías. Las conclusiones y las recomendaciones de las visitas oficiales de la Experta independiente se presentan al Consejo de Derechos Humanos y se debaten durante un diálogo interactivo anual con el Consejo, los Estados en cuestión y otros Estados Miembros de las Naciones Unidas interesados.

Puede haber muchos motivos diferentes para visitar un país en particular. Por ejemplo, puede deberse a que el titular del mandato haya recibido información en la que exprese preocupación por la situación de los grupos minoritarios. Del mismo modo, la Experta independiente puede tratar de visitar un país en el que exista un entorno político constructivo y el gobierno demuestre la voluntad de proteger y promover los derechos de las minorías. Ello ofrece la posibilidad de estudiar tanto los desafíos como las prácticas positivas en relación con cuestiones de las minorías que la Experta independiente tal vez desee compartir con otros Estados.

La Experta independiente tiene un mandato de alcance mundial por el que debe realizar visitas a todas las regiones. Al final de su mandato en julio de 2011, la primera Experta independiente había visitado Hungría, Etiopía, Francia, la República Dominicana, Guyana, Grecia, Kazajstán, el Canadá, Colombia, Viet Nam, Rwanda y Bulgaria.

Las ONG desempeñan un papel trascendental en las visitas a los países y son consultadas por la Experta independiente durante la planificación, la propia visita y la preparación del informe y las recomendaciones. De hecho, las ONG pueden desempeñar un papel importante al alentar a los Estados a aceptar una solicitud de visita de la Experta independiente u otro mandato. Las ONG son una importante fuente de información sobre la situación y las cuestiones de las minorías y la Experta independiente se reúne con ellas en el curso de las visitas a los países. Las ONG suelen ayudar a facilitar las visitas a las comunidades de minorías y a consultarlas. Las ONG utilizan con frecuencia los informes y las recomendaciones de la Experta independiente en su labor de promoción nacional e internacional en nombre de las comunidades de minorías y su trabajo es fundamental para el seguimiento de las actividades de la Experta.

Comunicaciones

La Experta independiente recibe información, incluidas denuncias de violaciones de los derechos humanos de las minorías y sobre cuestiones de las minorías, de diversas fuentes, incluidas las ONG, las organizaciones de minorías, las organizaciones intergubernamentales y otros órganos de las Naciones Unidas que se ocupan de la protección de los derechos humanos. La Experta independiente analiza la información recibida y decide si adopta o no alguna medida y, en caso afirmativo, su naturaleza. Las cartas de denuncia y los llamamientos urgentes a Estados específicos se inspiran con frecuencia en la información recibida por las ONG y las propias comunidades minoritarias.

La mayoría de las veces, el mandato de la Experta independiente centra las comunicaciones en las situaciones que afectan a las comunidades más amplias de minorías y que tienen repercusiones en numerosos miembros de los grupos minoritarios, en lugar de los casos individuales. Por ejemplo, se han enviado comunicaciones sobre el desalojo previsto o inminente de los miembros de una comunidad minoritaria de sus casas o tierras y la presunta detención o maltrato de numerosos miembros de una minoría debido a sus actividades legítimas de derechos humanos en nombre de su comunidad. Sin embargo, toda la información recibida se examina en cuanto al fondo y la Experta estudiará la posibilidad de adoptar medidas en los casos que afecten a particulares pertenecientes a comunidades minoritarias cuyos derechos hayan sido violados como consecuencia de su identidad minoritaria. Las comunicaciones suelen reflejar las cuatro grandes esferas de preocupación mencionadas, pero también pueden estar relacionadas con la labor temática del mandato. Además, la Experta independiente a menudo emite comunicaciones conjuntas con otros titulares de mandatos según proceda.

El papel de la Experta independiente en la determinación de las "mejores" prácticas o las prácticas "satisfactorias" y las oportunidades de cooperación técnica para el ACNUDH requiere una forma de colaboración con los Estados que difiere de la función de supervisión y presentación de informes de algunos otros mandatos. Por lo tanto, la Experta independiente

puede solicitar información a los Estados acerca de su legislación, políticas y prácticas en relación con una cuestión concreta de las minorías. La Experta independiente también valora la información de las ONG en la que se determinan las prácticas positivas de los Estados y otros actores en lo que respecta a las cuestiones de las minorías.

Estudios temáticos

Una parte importante de la labor de la Experta independiente es llevar a cabo estudios temáticos relativos a las cuestiones de las minorías en cualquier región. La Experta selecciona cuestiones específicas en las que centrarse en consulta con diversos grupos, incluidas las ONG, y en respuesta a las prioridades que surjan a lo largo del mandato. Estos estudios comprenden análisis de las cuestiones de las minorías a nivel mundial y recomendaciones a los Estados Miembros de las Naciones Unidas, entre otros, y constituyen el contenido temático del informe anual de la Experta al Consejo de Derechos Humanos.

En 2006, la Experta realizó un estudio temático sobre las minorías en el contexto de las estrategias para el alivio y la reducción de la pobreza y los Objetivos de Desarrollo del Milenio⁴⁵. En 2007, efectuó investigaciones y organizó un seminario sobre la cuestión de las minorías y la denegación o privación discriminatoria de la ciudadanía⁴⁶. En 2010, presentó un informe a la Asamblea General y el Consejo de Derechos Humanos sobre el papel de los derechos de las minorías en la prevención de conflictos⁴⁷.

Las ONG contribuyen a la labor temática de la Experta independiente de diversas maneras. ONG de todas las regiones han asistido al Foro sobre Cuestiones de las Minorías (que se trata en el cap. III) y han aportado conocimientos especializados a las conferencias y los seminarios organizados por la Experta independiente. Si no pueden asistir, las ONG pueden proporcionar materiales escritos e investigación antes de un acto o tan pronto como sea posible después de que haya tenido lugar. Las conferencias y los seminarios regionales organizados por la Experta independiente y el ACNUDH son otras oportunidades para que las ONG contribuyan al mandato. Al recopilar estudios, la Experta independiente ha utilizado información proporcionada por expertos de las ONG sobre los problemas de las minorías y las prácticas positivas. Los análisis y las propuestas de las ONG también han contribuido a la formulación de recomendaciones temáticas en los informes anuales de la Experta independiente al Consejo.

Actividades adicionales

Al igual que otros titulares de mandatos de los procedimientos especiales, la Experta independiente realiza varias actividades adicionales en apoyo del mandato y de promoción de la aplicación de la Declaración sobre las minorías. La Experta independiente puede emitir comunicados de prensa o declaraciones públicas a fin de destacar las situaciones de preocupación; asistir a conferencias y otros actos públicos, incluidos los organizados por las ONG en sus países o regiones; pronunciar discursos y formular declaraciones; y participar en sesiones de capacitación sobre las normas relativas a los derechos de las minorías y los mecanismos de protección.

El Foro sobre Cuestiones de las Minorías (que se trata en el cap. III) se reúne anualmente durante dos días asignados a debates temáticos. En virtud de la resolución correspondiente, la Experta independiente sobre cuestiones de las minorías debe orientar la labor del Foro, preparar sus reuniones anuales e informar sobre las recomendaciones temáticas del Foro al Consejo de Derechos Humanos. Por lo tanto, la Experta independiente desempeña un papel importante

⁴⁵ A/HRC/4/9.

⁴⁶ A/HRC/7/23.

⁴⁷ A/65/287.

en la labor temática del Foro y se establece una relación intensa de cooperación entre los dos únicos mecanismos del sistema de las Naciones Unidas dedicados a las cuestiones de las minorías.

La Experta independiente promueve activamente la aplicación de las recomendaciones del Foro, en particular mediante las visitas a los países, los seminarios regionales y las conferencias.

Presentación de información a la Experta independiente

La información recibida por la Experta independiente se examina detenidamente y se puede difundir entre el personal de las Naciones Unidas que se dedica a cuestiones conexas o tiene responsabilidades relativas a países específicos en el seno del ACNUDH. Al igual que todos los demás titulares de mandatos, la Experta independiente preserva la confidencialidad de las fuentes de los testimonios, si su divulgación puede causar algún daño a los interesados.

Al presentar información, se debe incluir toda la documentación pertinente en apoyo de las cuestiones señaladas a la atención de la Experta independiente (por ejemplo, informes recientes de ONG u órganos de investigación, informaciones de los medios de comunicación nacionales o internacionales o enlaces electrónicos a esas fuentes).

Todas las comunicaciones relacionadas con el mandato de la Experta independiente se deben enviar a:

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

Palacio de las Naciones

8-14, Avenue de la Paix

CH-1211 Ginebra 10

Suiza

Correo electrónico: minorityissues@ohchr.org

Se alienta también a los representantes de las minorías a que sigan las noticias pertinentes y compartan información en la página de la Experta independiente en Facebook. No obstante, la comunicación vía Facebook no es oficial; la comunicación formal se debe efectuar a través de la dirección electrónica o postal oficial del mandato.

Otros mecanismos pertinentes

Además de la Experta independiente sobre cuestiones de las minorías, diversos mecanismos temáticos especiales del Consejo son particularmente pertinentes para los miembros y los defensores de las minorías. A continuación se ofrece una breve descripción de cuatro de estos mecanismos, que se tratan profusamente en el sitio web del ACNUDH. Cabe señalar el hecho de que el Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias y el Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia pueden ponerse en contacto directamente con los Estados en relación con denuncias de que se están violando derechos que inciden en el ámbito de sus mandatos respectivos y pueden pedir que adopten las medidas necesarias para que se respeten los derechos y se proteja a los particulares. Se puede proporcionar información a todos los titulares de mandatos de los procedimientos especiales en cualquier momento, a condición de que esté bien documentada, se presente de modo que los titulares de los mandatos la puedan comprender fácilmente y esté adecuadamente relacionada con el mandato.

Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias

Aunque muchas personas piensan principalmente en grupos nacionales o étnicos cuando se trata de “minorías”, la discriminación de las minorías religiosas es también un grave problema en todo el mundo. El Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias fue creado en 1986, originalmente como Relator Especial sobre la intolerancia religiosa; el nombre se cambió en 2000. El mandato del Relator Especial comprende la autoridad para transmitir llamamientos urgentes a los Estados sobre casos individuales en los que se haya violado la libertad de religión o de creencias; realizar misiones de investigación *in situ*, previa invitación del gobierno; y presentar un informe anual al Consejo de Derechos Humanos y mantener un “diálogo interactivo” con él, al igual que todos los demás titulares de mandatos de los procedimientos especiales.

Se ha preparado un cuestionario modelo para las denuncias individuales al Relator Especial, cuyo objetivo es “tener acceso a información precisa sobre las presuntas violaciones de la libertad de religión o de creencias”. Si bien el uso del cuestionario no es obligatorio, se recomienda encarecidamente. El Relator Especial también ha preparado un marco para las comunicaciones en el que se detallan las normas internacionales aplicables, ordenadas por subtemas, como la libertad de cambiar de religión, el derecho a manifestar la religión o la creencia y la relación entre esta libertad y otros derechos humanos⁴⁸.

El Relator Especial llevó a cabo 32 visitas a países; los informes sobre cada una de ellas se adjuntan al informe anual al Consejo. Entre las cuestiones concretas abordadas en los últimos informes temáticos se encuentran la situación de las personas en situaciones vulnerables, la situación de las personas ateas y con creencias no teístas y la discriminación de los miembros de las minorías religiosas y los nuevos movimientos religiosos. Las denuncias demuestran que los miembros de muchas minorías religiosas son víctimas de discriminación por medio de políticas, legislación y prácticas del Estado, que en ocasiones dan lugar a detención arbitraria y ejecuciones extrajudiciales. Su situación de vulnerabilidad se agrava cuando los gobiernos se centran en las minorías religiosas registrando nombres e inspeccionando a sus miembros. Además, actores no estatales, de comunidades religiosas diferentes o de la misma comunidad, suelen perpetrar actos violentos o proferir amenazas de actos violentos sin una respuesta adecuada de las autoridades del Estado. El Relator Especial ha recomendado que se capacite adecuadamente a los funcionarios públicos sobre las normas de derechos humanos y que se preste especial atención a la libertad de religión o de creencias. De forma más general, los Estados deben velar por que la educación esté concebida para que toda la sociedad tenga un conocimiento más amplio de la historia, las tradiciones, el idioma y la cultura de las diversas minorías religiosas que existan en su territorio. Además, los Estados deben asegurar una asignación equitativa de recursos, incluidas las frecuencias de radiodifusión, entre los medios de comunicación de servicio público, comerciales y comunitarios, de modo que los medios de comunicación en su conjunto representen a todas las culturas, comunidades y opiniones de la sociedad.

Si desea ponerse en contacto con el Relator Especial, puede dirigirse a freedomofreligion@ohchr.org o urgent-action@ohchr.org (escribiendo Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias en el asunto).

⁴⁸ El marco está disponible en www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomReligion/Pages/Standards.aspx y el cuestionario modelo en www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomReligion/Pages/Complaints.aspx (consultados el 29 de noviembre de 2012).

Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia

Establecido en 1993 por la Comisión de Derechos Humanos, el Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia (conocido como el Relator Especial sobre el racismo) realiza numerosas actividades relacionadas con el mandato. Se ha confiado al Relator Especial el mandato amplio “de que reúna, pida, reciba e intercambie información y comunicaciones de todas las fuentes pertinentes, sobre todas las cuestiones que sean competencia de su mandato, y que investigue y formule recomendaciones concretas, para su aplicación a nivel nacional, regional e internacional”. El Relator Especial visitó 34 países entre 1994 y 2010; los informes sobre estas misiones se incluyen como adiciones en los informes anuales del Relator Especial al Consejo de Derechos Humanos. Además, en los últimos años el Consejo ha pedido al Relator Especial que presente informes específicos acerca de “las manifestaciones de difamación de las religiones, y en particular de las graves consecuencias de la islamofobia, para el disfrute de todos los derechos de quienes profesan esas religiones” (2009, 2008); “las plataformas políticas que promueven la discriminación racial o incitan a ella” (2007); y “la situación de los musulmanes y los árabes en diversas partes del mundo” (2006).

Tras la renovación del mandato en 2008⁴⁹, el Consejo de Derechos Humanos pidió al Relator Especial que se centrara en 15 cuestiones, algunas de las cuales pueden ser pertinentes para la situación de las minorías. Se trata de los incidentes de formas contemporáneas de racismo y discriminación racial contra personas pertenecientes a minorías; las situaciones de discriminación racial persistente contra las personas que pertenecen a grupos raciales y étnicos distintos; los movimientos racistas y violentos dirigidos contra las comunidades árabe, africana, cristiana, judía y musulmana, entre otras; las desigualdades persistentes y crónicas con las que se enfrentan los grupos raciales en diversas sociedades; las prácticas óptimas en la eliminación del racismo; el seguimiento de la Declaración y el Programa de Acción de Durban y la promoción de mecanismos para combatir el racismo; el papel de la educación sobre los derechos humanos en la promoción de la tolerancia; el respeto de la diversidad cultural; la incitación al odio y los casos de incitación al odio por motivos raciales; las plataformas políticas xenófobas; los efectos de las medidas antiterroristas en el aumento del racismo, incluido el establecimiento de perfiles raciales; el racismo y la discriminación racial institucionales; y las medidas adoptadas por los gobiernos para resolver la situación de las víctimas del racismo.

Tras recibir “información fidedigna y fehaciente”, el Relator Especial está facultado para transmitir una “carta de denuncia” o un “llamamiento urgente” a un Estado, a fin de inducir a la autoridad nacional a que investigue los incidentes o los casos individuales señalados a su atención. El Relator Especial no requiere la presentación de un formulario concreto, pero las comunicaciones deben incluir, como mínimo, la identificación de las presuntas víctimas y los presuntos autores de la violación; la identificación de las personas o las organizaciones que presenten la comunicación (esta información será confidencial); la fecha y lugar del incidente; y una descripción detallada de las circunstancias del incidente en las que se produjo la presunta violación. Por lo general, estas comunicaciones son confidenciales hasta que se publique un resumen de ellas, junto con toda respuesta recibida del Estado en cuestión, en el informe anual del Relator Especial sobre las comunicaciones.

Si desea ponerse en contacto con el Relator Especial, puede dirigirse a racism@ohchr.org o urgent-action@ohchr.org (escribiendo Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia en el asunto).

⁴⁹ Resolución 7/34 del Consejo de Derechos Humanos; el mandato fue prorrogado en 2011 por la resolución 16/33 del Consejo de Derechos Humanos.

Experto independiente en la esfera de los derechos culturales

Se trata de uno de los mandatos más recientes de los procedimientos especiales, creado por el Consejo de Derechos Humanos en 2009. El mandato, que figura en la resolución 10/23 del Consejo, no confiere expresamente ninguna facultad al Experto independiente para comunicarse urgentemente con los Estados con respecto a presuntas violaciones de los derechos culturales. Sin embargo, se hace un llamamiento a los Estados “para que cooperen con el experto independiente y lo asistan en el cumplimiento de su mandato, le faciliten toda la información necesaria que les pida y consideren seriamente la posibilidad de dar una respuesta favorable a las solicitudes que les dirija para visitar sus países”.

Se pide al Experto que:

- Identifique las mejores prácticas en la promoción y protección de los derechos culturales a nivel local, nacional, regional e internacional;
- Detecte los obstáculos que pueden existir para la promoción y protección de los derechos culturales y presentar propuestas y/o recomendaciones al Consejo acerca de posibles medidas para superarlos;
- Trabaje, en cooperación con los Estados, para fomentar la adopción de medidas de promoción y protección de los derechos culturales a nivel local, nacional, regional e internacional, mediante propuestas concretas destinadas a intensificar la cooperación subregional, regional e internacional;
- Estudie la relación entre derechos culturales y diversidad cultural, con el fin de promover aún más los derechos culturales;
- Integre en su labor la perspectiva de género y de la discapacidad;
- Trabaje en estrecha coordinación, evitando las duplicaciones innecesarias, con las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, otros procedimientos especiales del Consejo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la UNESCO.

En la resolución por la que se creó el mecanismo también se considera que “la diversidad cultural y el proceso de desarrollo cultural de todos los pueblos y naciones son fuente de enriquecimiento mutuo para la vida cultural de la humanidad”; que “nadie puede invocar la diversidad cultural para vulnerar los derechos humanos garantizados por el derecho internacional, ni para limitar su alcance”; y que “los Estados tienen la responsabilidad de promover y proteger los derechos culturales”.

Si desea ponerse en contacto con el Experto independiente, puede dirigirse a iculturalrights@ohchr.org.

Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes

Creado en 2002 por la Comisión de Derechos Humanos de conformidad con una recomendación del Programa de Acción de Durban, el Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes se ocupa de los problemas de discriminación racial que sufren los afrodescendientes y propone medidas para tratar de solucionar esos problemas⁵⁰. Desde 2006, el Grupo de Trabajo depende del Consejo de Derechos Humanos.

⁵⁰ Resolución 2002/68 de la Comisión de Derechos Humanos. Véase www.ohchr.org/EN/Issues/Racism/WGAfricanDescent/Pages/WGEPADIndex.aspx (consultado el 29 de noviembre de 2012).

El mandato del Grupo de Trabajo, como se dispuso en la resolución 2002/68 de la Comisión, ha cambiado algo con el tiempo. En la última prórroga del mandato se pide al Grupo de Trabajo que, entre otras cosas, estudie los problemas de discriminación racial a que hacen frente las personas de ascendencia africana que viven en la diáspora; proponga medidas encaminadas a garantizar el acceso pleno y efectivo de las personas de ascendencia africana al sistema judicial; presente recomendaciones sobre la formulación, aplicación y vigilancia del cumplimiento de disposiciones eficaces para suprimir el establecimiento de perfiles raciales de las personas de ascendencia africana; y proponga medidas para eliminar la discriminación racial contra los africanos y las personas de ascendencia africana en todo el mundo⁵¹. El Grupo de Trabajo presenta un informe anual al Consejo sobre sus actividades.

En 2005, el Grupo de Trabajo empezó a solicitar invitaciones de los Estados a fin de poder llevar a cabo visitas a los países y facilitar su comprensión a fondo de los problemas. En el sitio web del Grupo de Trabajo se subraya que “esas misiones no están concebidas en modo alguno para que sean inquisitivas, sino que pueden hacer que se conozcan mejor las medidas adoptadas por un gobierno para eliminar la discriminación racial de los afrodescendientes”. Hasta la fecha, se han realizado misiones a Bélgica, el Ecuador, los Estados Unidos de América y Portugal. Los informes sobre estas misiones se presentan al Consejo de Derechos Humanos y se publican en el sitio web del Grupo de Trabajo.

El Grupo de Trabajo se reúne anualmente durante un período de sesiones de cinco días de duración, en sesiones privadas y públicas. Cada período de sesiones se suele dedicar a un tema concreto, como el establecimiento de perfiles raciales, la administración de justicia, el racismo y los medios de comunicación, el acceso a la educación, el racismo y el empleo, el racismo y la salud o el racismo y la vivienda. Las ONG reconocidas como entidades consultivas por el Consejo Económico y Social, así como las organizaciones acreditadas para la Conferencia de Durban de 2001, pueden participar activamente en los debates celebrados durante estos períodos de sesiones. Los expertos a menudo proceden de la sociedad civil. A fin de facilitar una participación más amplia, en la resolución 9/28 del Consejo se recordó “la creación de un fondo voluntario con el fin de aportar recursos adicionales para, entre otras cosas, la participación de personas de ascendencia africana, representantes de los países en desarrollo, especialmente los países menos adelantados, organizaciones no gubernamentales y expertos en las sesiones abiertas del Grupo de Trabajo” y se invitó a los Estados a que contribuyeran a ese fondo.

Si desea ponerse en contacto con el Grupo de Trabajo, puede dirigirse a africandescent@ohchr.org.

Datos de contacto e información adicional

Ya hemos ofrecido la información de contacto de los diversos procedimientos tratados en este capítulo. También se puede enviar información al ACNUDH (véase la dirección a continuación) especificando el mecanismo concreto al que va dirigida en la línea del asunto del mensaje de correo electrónico o en la parte exterior del sobre.

⁵¹ Resolución 9/28 del Consejo.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
(ACNUDH)
Palacio de las Naciones
8-14 Avenue de la Paix
CH-1211 Ginebra 10
Suiza

Teléfono: 41 22 917 9220

Correo electrónico: InfoDesk@ohchr.org

Una importante fuente de información sobre las próximas visitas a países de los procedimientos especiales y otras cuestiones conexas es el sistema de difusión de mensajes de correo electrónico de la Sección de la Sociedad Civil del ACNUDH⁵². Una referencia útil es *Procedimientos Especiales de las Naciones Unidas: Hechos y Cifras*, que se actualiza anualmente⁵³.

⁵² Si desea inscribirse en el sistema, haga clic en "Subscribe to e-mail updates" en www.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/CivilSociety.aspx (consultado el 29 de noviembre de 2012).

⁵³ El informe de 2011 está disponible en www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/Facts_Figures2011.pdf (consultado el 29 de noviembre de 2012).

CAPÍTULO V

ÓRGANOS DE TRATADOS DE DERECHOS HUMANOS

Resumen: El sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas basado en tratados incluye procedimientos para que los miembros de las minorías puedan recabar la protección de sus derechos. En este capítulo se describen ocho importantes tratados internacionales de derechos humanos que tratan, respectivamente, sobre los derechos civiles y políticos; los derechos económicos, sociales y culturales; la discriminación racial; los derechos del niño; los derechos de la mujer; la tortura; los derechos de las personas con discapacidad; y los derechos de los trabajadores migratorios. En la primera sección se explica el sistema de presentación de informes por los Estados común a todos los tratados de derechos humanos y se proponen maneras en que las minorías y sus representantes podrían plantear sus preocupaciones ante los órganos internacionales de tratados. En la segunda sección se describen los mecanismos de denuncia disponibles en el marco de seis de los tratados para las personas que consideren que sus derechos han sido violados.

Tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas

Hay nueve tratados internacionales fundamentales jurídicamente vinculantes de derechos humanos en el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas sobre muchos de esos derechos⁵⁴. El último es la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, que entró en vigor el 23 de diciembre de 2010.

Cada tratado tiene un comité especializado que vigila la manera en que los Estados cumplen sus obligaciones de derechos humanos en el marco del tratado respectivo (véase la figura IV). Los comités, generalmente conocidos como órganos de tratados, están integrados por expertos internacionales en derechos humanos y varían en tamaño de 10 a 25 miembros. Los miembros de los comités tienen mandatos de cuatro años y varios tratados limitan el número de mandatos que puede desempeñar un miembro. A pesar de que son elegidos por los Estados partes en el tratado, los miembros ejercen sus funciones a título personal y no como representantes de sus gobiernos. Los comités se reúnen durante varias semanas al año, normalmente en Ginebra; el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y el Comité de Derechos Humanos se reúnen una vez en Nueva York y dos en Ginebra.

Si un país no es parte en un tratado pertinente, no se pueden invocar los procedimientos del tratado para reparar las violaciones. En esos casos, los procedimientos basados en la Carta de las Naciones Unidas, creados por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y otros órganos (descritos en los caps. III y IV), sirven para abordar la situación de los derechos humanos en el país.

El ACNUDH tiene un proceso de consultas abierto sobre el fortalecimiento de los órganos de tratados para perfeccionar y fortalecer el sistema de los órganos de tratados⁵⁵.

⁵⁴ El texto completo de cada tratado y la lista de los Estados que lo han ratificado están disponibles en <http://treaties.un.org>.

⁵⁵ Véase www2.ohchr.org/english/bodies/HRTD/index.htm (consultado el 30 de noviembre de 2012).

Figura IV. Tratados y órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas

| Tratado | Órgano de tratado | Número de miembros | Número y lugar de celebración de los períodos de sesiones | Observaciones o recomendaciones generales aprobadas | Periodicidad de la obligación de presentar informes | Examen de los Estados partes y formulación de recomendaciones | Procedimiento de denuncias individuales | Mecanismos adicionales |
|---|---|--------------------|---|---|--|--|---|--|
| Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (175 partes) | Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial | 18 | 2 al año, en Ginebra | 34 | 2 años | En virtud del artículo 9 Informes examinados al año: 24 Informes pendientes de examen: 16 (retraso estimado de menos de 1 año) | Sí, mediante la aceptación del artículo 14 Comunicaciones registradas pendientes de examen: 3 Tiempo medio entre el registro y la decisión final sobre el fondo: 1,5 años | |
| Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (160 partes) | Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales | 18 | 2 al año, en Ginebra | 21 | 5 años | En virtud de los artículos 16 y 17 Informes examinados al año: 10 Informes pendientes de examen: 44 (retraso estimado de más de 4 años) | Sí, en virtud del Protocolo Facultativo (aún no en vigor) artículo 11 (aún no en vigor) | |
| Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (167 partes) | Comité de Derechos Humanos | 18 | 3 al año: 2 en Ginebra, 1 en Nueva York | 34 | A discreción del Comité, pero por lo general cada 4 años | En virtud del artículo 40 Informes examinados al año: 15 Informes pendientes de examen: 25 (retraso estimado de casi 2 años) | Sí, en virtud del primer Protocolo Facultativo Comunicaciones registradas pendientes de examen: 340 Tiempo medio entre el registro y la decisión final sobre el fondo: 3,5 años | |
| Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (187 partes) | Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer | 23 | 3 al año: 2 en Ginebra, 1 en Nueva York | 28 | 4 años | En virtud del artículo 18 Informes examinados al año: 24 Informes pendientes de examen: 48 (retraso estimado de 2 años) | Sí, en virtud del Protocolo Facultativo Comunicaciones registradas pendientes de examen: 10 Tiempo medio entre el registro y la decisión final sobre el fondo: 2 años | Investigaciones sobre violaciones graves o sistemáticas, en virtud del Protocolo Facultativo, artículos 8 a 10 |

Figura IV. Tratados y órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas (continuación)

| Tratado | Órgano de tratado | Número de miembros | Número y lugar de celebración de los períodos de sesiones | Observaciones o recomendaciones generales aprobadas | Periodicidad de la obligación de presentar informes | Examen de los informes de los Estados partes y formulación de recomendaciones | Procedimiento de denuncias individuales | Mecanismos adicionales |
|--|--|---------------------------|--|--|--|--|---|---|
| Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (149 partes) | Comité contra la Tortura | 10 | 2 al año, en Ginebra | 2 | 4 años | En virtud de los artículos 19 y 20 Informes examinados al año: 14 Informes pendientes de examen: 20 (retraso estimado de casi 2 años) | Sí, mediante la aceptación del artículo 22 Comunicaciones registradas pendientes de examen: 100 Tiempo medio entre el registro y la decisión final sobre el fondo: 2,5 años | Investigaciones sobre la práctica sistemática de la tortura mediante la aceptación del artículo 20 |
| Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (61 partes) | Subcomité para la Prevención de la Tortura | 25 | 3 al año, en Ginebra | 0 | n.d. | n.d. | n.d. | Visitas periódicas a lugares donde se encuentren personas privadas de su libertad, en virtud de los artículos 11 a 16 |
| Convención sobre los Derechos del Niño (193 partes) | Comité de los Derechos del Niño | 18 | 3 al año, en Ginebra | 13 | 5 años | En virtud del artículo 44 Informes examinados al año: 30 (incluidos los informes sobre los dos primeros Protocolos facultativos) Informes pendientes de examen: 99 (retraso estimado de más de 3 años) | Sí, en virtud del Protocolo facultativo relativo a un procedimiento de comunicaciones (aún no en vigor) | Investigaciones sobre violaciones graves o sistemáticas, en virtud del Protocolo facultativo, artículos 13 y 14 (aún no en vigor) |

Figura IV. Tratados y órganos de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas (continuación)

| Tratado | Órgano de tratado | Número de miembros | Número y lugar de celebración de los períodos de sesiones | Observaciones o recomendaciones generales aprobadas | Periodicidad de la obligación de presentar informes | Examen de los informes de los Estados partes y formulación de recomendaciones | Procedimiento de denuncias individuales | Mecanismos adicionales |
|--|--|--------------------|---|---|---|--|---|--|
| Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (45 partes) | Comité sobre los Trabajadores Migratorios | 14 | 2 al año, en Ginebra | 1 | 5 años | En virtud de los artículos 73 y 74 Informes examinados al año: 4 Informes pendientes de examen: 6 (retraso estimado de 1,5 años) | Sí, mediante la aceptación del artículo 77 (aún no en funcionamiento) | |
| Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (108 partes) | Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad | 18 | 2 al año, en Ginebra | 0 | 4 años | En virtud de los artículos 35 y 36 Informes examinados al año: 4 Informes pendientes de examen: 23 (retraso estimado de casi 6 años) | Sí, en virtud del Protocolo facultativo Comunicaciones registradas pendientes de examen: 5 Tiempo medio entre el registro y la decisión final sobre el fondo: n.a. (el Comité todavía no ha adoptado su primera decisión) | Investigaciones sobre violaciones sistemáticas, en virtud del Protocolo facultativo, artículo 6 |
| Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (30 partes) | Comité contra la Desaparición Forzada | 10 | 2 al año, en Ginebra | 0 | A solicitud del Comité | En virtud del artículo 29 Informes examinados al año: por determinar Informes pendientes de examen: 0 | Sí, mediante la aceptación del artículo 31 | Visitas, investigaciones sobre violaciones graves o sistemáticas, en virtud de los artículos 33 y 34 |

Los órganos de tratados vigilan el cumplimiento por los Estados de sus obligaciones en virtud de los tratados de dos maneras principales. La primera es el examen de los informes presentados periódicamente por los Estados sobre su aplicación del tratado correspondiente. Los Estados partes tienen la obligación jurídica de presentar estos informes, que informan al órgano de tratado sobre las medidas adoptadas por el Estado para cumplir sus obligaciones en virtud del tratado, en la legislación y por otros medios. Este requisito de presentación de informes se aplica a todos los órganos de tratados, salvo el Subcomité para la Prevención de la Tortura, establecido en virtud del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.

También vigilan el cumplimiento de los tratados mediante el examen de las denuncias, que se suelen denominar “comunicaciones”, presentadas por particulares de violación de derechos que los asisten en virtud de un tratado determinado (véase la figura IV).

Algunos órganos de tratados tienen facultades adicionales y pueden, por propia iniciativa, comenzar investigaciones si han recibido información fidedigna que contenga indicios fundados de violaciones graves o sistemáticas de la convención correspondiente en el territorio de un Estado parte.

Además, muchos órganos de tratados aprueban observaciones o recomendaciones generales en las que se interpretan o desarrollan disposiciones de los tratados. Varios órganos de tratados también organizan debates temáticos durante sus períodos de sesiones, que pueden contribuir a su formulación y aprobación. Se prepara y publica periódicamente una recopilación de las observaciones o recomendaciones generales de los órganos de tratados.

Los derechos protegidos

En esta sección se resumen algunos artículos de determinados tratados que pueden ser especialmente importantes para las minorías. Cabe observar que cada tratado internacional de derechos humanos se aplica a las personas pertenecientes a minorías mediante la cláusula de no discriminación incluida en el tratado. Sin embargo, también es importante recordar que las minorías tienen derecho a *todos* los derechos reconocidos a las personas que viven dentro de la jurisdicción del Estado. Las ONG, entre otros, deben utilizar los mecanismos descritos en este capítulo siempre que consideren que un Estado podría garantizar mejor los derechos humanos, independientemente de que los problemas detectados sean específicos de las minorías o tengan un alcance más general. Al final de este capítulo se ofrecen orientaciones adicionales sobre la manera en que las ONG pueden proporcionar información a los órganos de tratados particulares.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que entró en vigor en 1976, protege numerosos derechos, muchos de los cuales se suelen denominar “derechos civiles” o “libertades civiles” en la legislación nacional. El Pacto es el único tratado mundial que contiene una disposición (art. 27) que se refiere específicamente a los derechos de las minorías (los mecanismos europeos relativos a las minorías se tratan en los caps. XII a XIV):

Artículo 27 En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.

El artículo 27 se aplica técnicamente solo a “las personas que pertenezcan a dichas minorías”, no a los propios grupos o comunidades minoritarios, aunque el aspecto colectivo de este

derecho se subraya en el siguiente fragmento: “en común con los demás miembros de su grupo”. La expresión “no se negará” puede dar la impresión de que el Estado solo debe abstenerse de determinadas acciones, en lugar de estar obligado a adoptar medidas positivas para promover o ayudar a las minorías en el ejercicio de sus derechos. Sin embargo, el Comité de Derechos Humanos, en su Observación general N° 23 (1994), señaló que es posible que se pida a los Estados que adopten “medidas positivas de protección” para proteger los derechos de su violación, no solo por el propio Estado parte, sino también por otras personas. El Comité también ha declarado que si existe o no una minoría es una cuestión de hecho, que no depende del reconocimiento formal por parte de un Estado. El Comité también sugirió que era posible que los Estados tuvieran que asegurar “la participación eficaz de los miembros de comunidades minoritarias en las decisiones que les afectan”, a fin de garantizar el pleno ejercicio del derecho a la cultura.

Otros derechos recogidos en el Pacto pueden ser particularmente relevantes para las minorías, incluidos los siguientes.

El *artículo 1* establece el derecho de “todos los pueblos” de libre determinación, que incluye el derecho a establecer libremente su condición política y proveer a su desarrollo económico, social y cultural. Los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales. Sin embargo, según el Comité de Derechos Humanos, este derecho no pertenece a las minorías por sí mismas, a pesar de que la distinción entre “pueblos” y “minorías” no es siempre fácil de trazar. En ningún caso se considerará que esta disposición apoya las demandas de las minorías para la separación o secesión de un Estado existente.

El *artículo 2.1* garantiza que los derechos protegidos por el Pacto se aplican a todos los individuos, “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”. Este derecho se aplica a todos los individuos que se encuentren en el territorio de un Estado o bajo su jurisdicción (véase la Observación general N° 18 (1989)).

El *artículo 3* prevé la igualdad en el goce de todos los derechos por los hombres y las mujeres (véase la Observación general N° 28 (2000)).

El *artículo 12* garantiza el derecho a circular libremente y a escoger su residencia a toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado, así como el derecho a salir de cualquier país y a entrar en su propio país (véase la Observación general N° 27 (1999)).

El *artículo 17* protege de injerencias en la vida privada, la familia, el domicilio o la correspondencia de las personas, así como de ataques a la honra y la reputación (véanse las Observaciones generales N°s 16 (1988) y 23 (1994)).

El *artículo 18* es fundamental para las minorías y protege la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. Las minorías pueden manifestar su religión tanto en público como en privado mediante el culto, la celebración de los ritos, las prácticas y la enseñanza y los padres tienen la libertad para garantizar que los hijos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones (véase la Observación general N° 22 (1993)).

El *artículo 19* protege el derecho a la libertad de opinión y de expresión. Ello es fundamental para la capacidad de las minorías para comunicarse en su propio idioma y 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”. Como ocurre con muchos otros derechos, la libertad de expresión se puede restringir legítimamente por la ley, pero solo si esas restricciones son necesarias para proteger los derechos de los demás o la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas (véase la Observación general N° 10 (1983)).

El *artículo 20* exige a los gobiernos que prohíban toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia (véase la Observación general N° 11 (1983)).

El *artículo 22* garantiza la libertad de asociación. Aunque la mayoría de sus disposiciones afecta a los sindicatos, este artículo también protege el derecho a establecer organizaciones educativas, culturales, políticas y de otro tipo propias de las minorías y a participar en ellas.

El *artículo 25* establece los derechos y las oportunidades de los ciudadanos de participar en la dirección de los asuntos públicos, votar y ser elegidos y tener acceso a las funciones públicas (véase la Observación general N° 25 (1996)).

El *artículo 26* es una cláusula general de no discriminación que garantiza la igualdad ante la ley e igual protección para todos. Como señaló el Comité de Derechos Humanos en su Observación general N° 18 (1989), “no toda diferenciación de trato constituirá una discriminación, si los criterios para tal diferenciación son razonables y objetivos y lo que se persigue es lograr un propósito legítimo en virtud del Pacto”. Por lo tanto, esta disposición no impide que el Estado haga distinciones razonables entre categorías de personas, como la necesidad de hablar el idioma oficial en determinadas circunstancias, pero prohíbe toda distinción no razonable basada en la condición de una persona como miembro de un grupo minoritario.

La jurisprudencia derivada del examen de casos individuales también contribuye a la interpretación del Comité de los derechos sustantivos garantizados en virtud del Pacto⁵⁶.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales entró en vigor en 1976. Si bien establece claramente estos derechos concretos, permite a los Estados una mayor flexibilidad en la manera de aplicarlos que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que ya hemos descrito. En otras palabras, los Estados gozan de un amplio margen de discrecionalidad para determinar la mejor manera de proteger estos derechos, teniendo en cuenta las diferentes circunstancias de cada uno. Por consiguiente, algunos han señalado que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales crea obligaciones de resultado en lugar de obligaciones de conducta.

El *artículo 2* del Pacto reconoce que los Estados tienen diferentes capacidades para prestar servicios como la atención de la salud y la educación superior. Al mismo tiempo, el artículo establece que cada uno de los Estados partes se ha comprometido “a adoptar medidas [...] hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha aclarado que se deben adoptar medidas concretas para cumplir las obligaciones del Pacto. En particular, ningún Estado parte puede adoptar deliberadamente medidas regresivas sin proporcionar una justificación aceptable para ello. El Comité también ha indicado que los Estados tienen la obligación, como mínimo, de asegurarse de que se disponga de los niveles básicos de alimentos, atención de la salud, vivienda y educación, en función de los recursos a su disposición. El Pacto también incluye una cláusula de no discriminación (art. 2 2)) para garantizar el ejercicio de los derechos sin discriminación alguna. El Comité ha explicado el contenido de esta disposición en su Observación general N° 20 (2009). Por ejemplo, en relación con la esfera privada, el Comité afirma que “a menudo

⁵⁶ La jurisprudencia de los órganos de tratados está disponible en: <http://tb.ohchr.org/default.aspx> (consultado el 30 de noviembre de 2012). (En “Type”, seleccione “Jurisprudence”).

se observan casos de discriminación en la familia, el lugar de trabajo y otros sectores de la sociedad. Por ejemplo, los actores del sector privado de la vivienda (como los propietarios de viviendas privadas, los proveedores de crédito o los proveedores de viviendas públicas) pueden negar directa o indirectamente el acceso a una vivienda o a hipotecas por motivos de etnia, estado civil, discapacidad u orientación sexual, mientras que algunas familias pueden negarse a escolarizar a sus hijas. Los Estados partes deben por lo tanto aprobar medidas, incluidas leyes, para velar por que los individuos y entidades no apliquen los motivos prohibidos de discriminación en la esfera privada”.

Otros artículos del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales son de especial importancia para las minorías, incluidos los siguientes.

El *artículo 3* dispone que los Estados deben asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos (véase la Observación general N° 16 (2005)).

Los *artículos 6 y 7* se refieren al derecho a trabajar, que comprende la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido, así como el derecho al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias (véase la Observación general N° 18 (2005)).

El *artículo 11* establece el derecho a un nivel de vida adecuado, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia (véanse las Observaciones generales N°s 4 (1991), relativa a una vivienda adecuada, 7 (1997), relativa a los desalojos forzosos, 12 (1999), relativa a la alimentación, y 15 (2002), relativa al agua).

El *artículo 12* requiere que los Estados aseguren el más alto nivel posible de salud física y mental, incluida la obligación de reducir la mortalidad infantil y promover el sano desarrollo de los niños (véase la Observación general N° 14 (2000)).

Los *artículos 13 y 14* establecen el derecho de toda persona a la educación, incluida la disposición de que la enseñanza primaria debe ser obligatoria y gratuita para todos. Especialmente interesante para las minorías es la libertad de “los particulares y entidades” para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que estas instituciones cumplan las normas mínimas que pueda establecer el Estado (véanse las Observaciones generales N°s 11 (1999), relativa a la enseñanza primaria, y 13 (1999), relativa a la educación).

El *artículo 15* dispone que toda persona tiene el derecho a participar en la vida cultural y a la protección de su propiedad intelectual (véanse las Observaciones generales N°s 17 (2005), relativa a la propiedad intelectual, y 21 (2009), relativa a la vida cultural). En la Observación general N° 21 se observa, entre otras cosas, que “los programas educativos de los Estados partes deben respetar las particularidades culturales de las minorías nacionales o étnicas, lingüísticas y religiosas” y que los Estados deben “respetar el libre acceso de las minorías a su cultura, patrimonio y otras formas de expresión, así como el libre ejercicio de su identidad y sus prácticas culturales”. Los párrafos 32 y 33 de la observación general se dedican específicamente a las minorías y hay muchas otras referencias a las minorías a lo largo del texto.

Como muchos otros órganos de tratados, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales celebra debates sobre temas y cuestiones concretos, en los que las ONG han participado periódicamente. Muchos de ellos tienen un interés directo para los representantes de las minorías y a menudo sientan las bases para futuras observaciones generales.

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

La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial entró en vigor en 1969. A veces se supone, erróneamente, que solo se puede invocar para luchar contra los marcos jurídicos oficiales que discriminan por razón del color. De hecho,

la aplicación de la Convención es mucho más amplia: la “discriminación racial” se define como “toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje *u origen nacional o étnico* que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública” (la cursiva es nuestra). De hecho, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha estudiado sistemáticamente la discriminación de las minorías en su examen de los informes periódicos que le presentan los Estados. Por lo tanto, los representantes de las minorías que deseen proporcionar información complementaria o alternativa a la descripción del Estado de la situación de las minorías en el país deben centrarse fundamentalmente en la Convención.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha preparado mecanismos, denominados medidas de alerta temprana, concebidos para que los problemas existentes no se conviertan en conflictos, y procedimientos de urgencia, destinados a abordar los problemas que requieran una atención inmediata. Las cartas enviadas en el marco de estos procedimientos se publican en el sitio web del Comité.

Las medidas de alerta temprana se pueden utilizar cuando están presentes uno o más de los indicadores siguientes:

- a) Un cuadro importante y persistente de discriminación racial, observable en los indicadores sociales y económicos;
- b) Una tendencia a la rápida propagación del odio y la violencia raciales o de la propaganda racista o el llamamiento a la intolerancia racial lanzado por personas, grupos u organizaciones, en particular funcionarios elegidos u otros funcionarios del Estado;
- c) Aprobación de nuevas disposiciones legislativas discriminatorias;
- d) Políticas segregacionistas o exclusión *de facto* de los miembros de un grupo de la vida política, económica, social y cultural;
- e) Ausencia de un marco legislativo adecuado que defina y penalice todas las formas de discriminación racial o ausencia de mecanismos efectivos, incluida la falta de procedimientos para la interposición de recursos;
- f) Políticas o prácticas de impunidad frente a: i) la violencia contra miembros de un grupo identificado sobre la base de la raza, el color, la ascendencia o la nacionalidad o el origen étnico por funcionarios del Estado o agentes privados; ii) las declaraciones graves de dirigentes políticos o personalidades que aprueben o justifiquen la violencia contra un grupo identificado por motivos de raza, color, ascendencia u origen nacional o étnico; iii) la aparición y la organización de milicias y/o de grupos políticos extremistas basados en una plataforma racista;
- g) Importantes corrientes de refugiados o de personas desplazadas, especialmente cuando los interesados pertenecen a grupos étnicos específicos;
- h) Injerencia en las tierras tradicionales de los pueblos indígenas o expulsión de esos pueblos de sus tierras, en particular con fines de explotación de los recursos naturales;

- i) Actividades contaminantes o peligrosas que reflejen un cuadro de discriminación racial y causen daños considerables a grupos específicos⁵⁷.

La Convención permite específicamente a los Estados la adopción de “medidas especiales” para que determinados grupos raciales o étnicos o particulares puedan disfrutar de los mismos derechos en la práctica, siempre que esas medidas no den lugar al mantenimiento permanente de derechos distintos para grupos raciales diferentes. Estas medidas se suelen denominar “acción afirmativa” o “discriminación positiva” y se pueden adoptar para corregir injusticias históricas y para lograr que las minorías reciban un trato justo. Esta cuestión es objeto de la Recomendación general N° 32 (2009) del Comité.

La obligación de un Estado en virtud de la Convención se extiende no solo a sus propias acciones y las de otras autoridades públicas. También debe prohibir y hacer cesar la discriminación racial practicada por personas, grupos u organizaciones (art. 2 1 d)). Los Estados deben sancionar, conforme a la ley, la difusión de ideas basadas en la superioridad o en el odio racial y deben prohibir a las organizaciones la promoción y la incitación a la discriminación racial (art. 4 a)). Los Estados deben también tomar “medidas inmediatas y eficaces, especialmente en las esferas de la enseñanza, la educación, la cultura y la información, para combatir los prejuicios que conduzcan a la discriminación racial y para promover la comprensión, la tolerancia y la amistad entre las naciones y los diversos grupos raciales o étnicos” (art. 7).

Los derechos que se deben garantizar sin discriminación racial se especifican en el artículo 5 y son similares a los de otros tratados internacionales de derechos humanos. Comprenden la igualdad de tratamiento en los órganos jurisdiccionales, el derecho a participar en los asuntos públicos y acceder, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas, la libertad de circulación y residencia, la libertad de opinión y de expresión y el derecho de acceso a todos los lugares y servicios destinados al uso público. Entre las cuestiones destacadas por el Comité se encuentran los no ciudadanos (Recomendaciones generales N°s 11 (1993) y 30 (2004)), la formación de los funcionarios encargados de la aplicación de la ley (Recomendación general N° 13 (1993)), la libre determinación (Recomendación general N° 21 (1996)), los pueblos indígenas (Recomendación general N° 23 (1997)), la discriminación de los romaníes (Recomendación general N° 27 (2000)), el seguimiento de la Conferencia de Examen de Durban (Recomendaciones generales N°s 28 (2002) y 33 (2009)) y la discriminación basada en la ascendencia (Recomendación general N° 29 (2002)).

Convención sobre los Derechos del Niño

Con 193 Estados partes, es el tratado de derechos humanos más ampliamente ratificado. Entró en vigor en 1990. Se centra en la promoción y la protección de los derechos de los niños (definidos como personas menores de 18 años). Aunque los niños disfrutaban de todos los derechos humanos establecidos en los demás tratados, la reiteración de estos derechos en un único documento integral haciendo hincapié en las circunstancias concretas de los niños ofreció la oportunidad de desarrollar disposiciones adicionales pertinentes para los niños. La Convención reconoce al niño como sujeto de derechos que puede ejercer sus propios derechos de conformidad con su capacidad en evolución, edad y madurez. Los problemas de la participación de niños en los conflictos armados y de la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía se tratan más detalladamente en los dos Protocolos facultativos de la Convención, aprobados en 2000. A continuación mencionamos algunos de los artículos de la Convención de especial importancia para las minorías.

⁵⁷ Si desea más información sobre el procedimiento de alerta temprana, visite www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/early-warning.htm (consultado el 2 de diciembre de 2012).

El *artículo 2* dispone que los derechos enunciados en la Convención se deben garantizar sin distinción alguna por razón, entre otras condiciones, de la raza, el color, el idioma, la religión o el origen nacional o étnico. La no discriminación es uno de los cuatro principios generales consagrados en la Convención.

El *artículo 3* establece otro principio general, que el interés superior del niño será una consideración primordial en todas las medidas concernientes a los niños.

El *artículo 7* requiere que los niños sean inscritos inmediatamente después de su nacimiento y tengan derecho a un nombre y a una nacionalidad.

El *artículo 8* garantiza el derecho del niño a “preservar su identidad”.

El *artículo 17* alienta a los medios de comunicación a que cooperen en la producción y la difusión de materiales procedentes de diversas fuentes culturales y “a que tengan particularmente en cuenta las necesidades lingüísticas del niño perteneciente a un grupo minoritario”.

El *artículo 20* dispone que se debe prestar particular atención al origen étnico, religioso, cultural y lingüístico del niño, cuando sea necesario colocar a un niño privado de su medio familiar en un hogar distinto del de su familia.

En el *artículo 29* queda reflejado el propósito fundamental de la educación y se afirma, entre otras cosas, que la educación del niño deberá estar encaminada a inculcar al niño el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales; su propia identidad cultural, idioma y valores; los valores nacionales del país en que vive y del país de que sea originario; y los valores de otras civilizaciones (véase la Observación general N° 1 (2001)).

El *artículo 30* se dedica específicamente a los niños pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas y, básicamente, se garantiza el derecho, que también figura en las disposiciones del artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, a tener su propia vida cultural, practicar su propia religión y emplear su propio idioma. Al presentar informes al Comité de los Derechos del Niño, los Estados partes deben proporcionar información sobre las medidas adoptadas para proteger a los niños pertenecientes a minorías.

El *artículo 31* insta a los Estados a que respeten y promuevan el derecho del niño a participar en la vida cultural y artística.

El Comité de los Derechos del Niño ha adoptado una serie de observaciones generales y mantiene periódicamente debates sobre las cuestiones pertinentes. Aunque no se ha dedicado ninguna observación general a los niños de las minorías en sí mismos, la Observación general N° 11 (2009) se refiere a los niños indígenas.

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer

Esta Convención, que entró en vigor en 1981, trata de los derechos de las mujeres, incluido el derecho a la igualdad de trato ante la ley; la igualdad en la educación, la participación política, el empleo, la salud y la economía; la libertad de la explotación sexual; y la posibilidad de adoptar medidas especiales de carácter temporal para superar la desigualdad. Además de convenir en eliminar la discriminación contra la mujer practicada por “cualesquiera personas, organizaciones o empresas”, los Estados partes acuerdan adoptar las medidas adecuadas “para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas” que constituyan discriminación contra la mujer (la cursiva es nuestra).

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer se ha pronunciado constantemente sobre la situación de la mujer durante los conflictos armados y sobre la violencia de género. En 1992, el Comité aprobó la Recomendación general N° 19 (1992),

relativa a la violencia contra la mujer, que reflejaba la gran preocupación internacional por que la mujer siguiera sufriendo numerosas formas de discriminación por razón de su género. La Recomendación general N° 26 (2008) se refiere a los derechos de las trabajadoras migratorias, que a menudo son miembros de una minoría.

Determinados artículos de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer pueden ser de particular importancia para las mujeres de las minorías.

El *artículo 5* obliga a los Estados partes a tomar “todas las medidas apropiadas [...] para modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres,” con miras a alcanzar la eliminación “de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres”.

El *artículo 7* se refiere al derecho de las mujeres a participar en la vida pública y a ocupar cargos públicos (véase la Recomendación general N° 23 (1997)).

El *artículo 10* requiere que los programas educativos eliminen los conceptos estereotipados de los papeles masculino y femenino.

El *artículo 14* se refiere a los problemas especiales a que hacen frente las mujeres rurales, muchas de las cuales pueden ser miembros de minorías (véase la Recomendación general N° 16 (1991)).

El *artículo 16* reitera que las mujeres y los hombres tendrán los mismos derechos en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y la familia, incluido el derecho para contraer matrimonio libremente y solo por su pleno consentimiento y su libre albedrío. También establece que no tendrán ningún efecto jurídico los esponsales o el matrimonio de niños (véase la Recomendación general N° 21 (1994)).

Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y su Protocolo Facultativo

La Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes entró en vigor en 1987 y su Protocolo Facultativo en 2006. El principio de no discriminación es básico y general en la protección de los derechos humanos y fundamental para la interpretación y aplicación de la Convención. La no discriminación figura en la propia definición de tortura de la Convención; el artículo 1.1 prohíbe expresamente determinados actos cuando se lleven a cabo por “cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación [...]”

La protección de ciertas personas o poblaciones minoritarias o marginadas que corren mayor peligro de ser torturadas forma parte de la obligación de impedir la tortura y los malos tratos. Los Estados partes deben velar por que, en lo que respecta a las obligaciones derivadas de la Convención, sus leyes se apliquen efectivamente a todas las personas. Por lo tanto, los Estados Partes deben garantizar la protección de los miembros de los grupos que corren mayor peligro de ser torturados, enjuiciando y castigando cabalmente todos los actos de violencia y maltrato cometidos contra ellos y velando por la aplicación de otras medidas positivas de prevención y protección. También es fundamental para la prevención de esas violaciones y el establecimiento de una cultura de respeto de las minorías la eliminación de la discriminación en el empleo y la provisión de capacitación de concienciación de manera continua en contextos en que es probable que se cometan tortura o malos tratos. Se alienta a los Estados partes a promover la contratación de personas pertenecientes a grupos minoritarios, en particular en los ámbitos de la medicina, la educación, penitenciario, las fuerzas del orden, la justicia y la práctica jurídica, en las instituciones de administración pública y el sector privado.

En virtud del principio de no discriminación establecido en la Convención, los miembros de las minorías tienen el mismo derecho que cualquier otra persona a estar protegidos de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Se trata de un derecho absoluto que no se puede derogar bajo ninguna circunstancia, ni siquiera en caso de guerra.

En virtud del *artículo 20*, el Comité, si recibe información fiable que a su juicio parezca indicar de forma fundamentada que se practica sistemáticamente la tortura en el territorio de un Estado parte, puede, tras invitar al Estado a cooperar en el examen de la información, proceder a una investigación confidencial, que podría incluir una visita al país. Sin embargo, algunos Estados partes no han reconocido esta competencia del Comité.

Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad

La Convención y su Protocolo facultativo entraron en vigor en 2008. Su objetivo es desarrollar detalladamente los derechos de las personas con discapacidad y establecer un código de aplicación.

En el *artículo 1* se establece que el propósito de la Convención es promover, proteger y asegurar "el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente".

El *artículo 4* requiere que los Estados que ratifiquen la Convención se comprometan a desarrollar y aplicar políticas, leyes y medidas administrativas para asegurar los derechos reconocidos en la Convención y derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas que constituyan discriminación.

El *artículo 24.3 b)* requiere específicamente que los Estados partes faciliten el aprendizaje de la lengua de señas y promuevan la identidad lingüística de las personas sordas.

En el *artículo 30.4* se establece que las personas con discapacidad tendrán derecho, en igualdad de condiciones con las demás, al reconocimiento y el apoyo de su identidad cultural y lingüística específica, incluidas la lengua de señas y la cultura de los sordos.

La Convención es el primer tratado de derechos humanos de las Naciones Unidas que contiene determinados conceptos importantes que se refieren a la no discriminación. Uno es el concepto de "ajustes razonables", que son las modificaciones y adaptaciones necesarias para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con los demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares

La Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares entró en vigor en 2003. No crea nuevos derechos para los migrantes, sino que pretende garantizar la igualdad de trato y las mismas condiciones laborales para los migrantes y los nacionales. En la parte III de la Convención se enumeran los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, incluidos quienes estén en situación irregular. En la parte IV se enumeran otros derechos de los que estén documentados. La Convención se aplica a todos los trabajadores migratorios, no solo a los que puedan ser étnicamente diferentes de la población del país de acogida, pero muchos trabajadores migratorios son también miembros de minorías.

El *artículo 1* establece que la Convención se aplica, salvo cuando en ella se disponga otra cosa, a todos los trabajadores migratorios y a sus familiares "sin distinción alguna por motivos

de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición”.

El *artículo 12* establece que los trabajadores migratorios y sus familiares tienen derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, en términos similares a los del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En el párrafo 4 se reconoce la libertad de los padres, cuando por lo menos uno de ellos sea trabajador migratorio, y, en su caso, de los tutores legales para hacer que los hijos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

El *artículo 13* establece la libertad de expresión, que comprende “la libertad de recabar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, sin limitaciones de fronteras”. Establece también que este derecho se puede restringir para prevenir “toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia”.

Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas

La Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas fue aprobada en diciembre de 2006 y entró en vigor en diciembre de 2010. A diferencia de muchas otras convenciones de derechos humanos, no contiene ninguna referencia a la no discriminación, puesto que las desapariciones forzadas están prohibidas en todas las circunstancias, incluso en estado de guerra o en otro estado de emergencia. El Comité contra la Desaparición Forzada recibe y examina informes periódicos de los Estados y puede señalar a la atención urgente de la Asamblea General toda situación “que, a su juicio, contiene indicios bien fundados de que la desaparición forzada se practica de forma generalizada o sistemática” en el territorio de un Estado parte (art. 34). El artículo 30 faculta al Comité para responder a toda petición de que se busque y localice a una persona desaparecida y recomendar que el Estado interesado localice y proteja a la persona, independientemente de que el Estado haya aceptado o no el sistema facultativo de denuncias individuales previsto en el artículo 31.

Utilización del sistema de presentación de informes

Todos los principales tratados internacionales de derechos humanos, incluidos los que hemos analizado en el presente capítulo, requieren que los Estados partes presenten un informe al órgano de tratado pertinente que abarque períodos de entre dos y cinco años sobre la manera en que el Estado esté cumpliendo sus obligaciones en virtud del tratado. En el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos no se especifica la frecuencia con la que se deben presentar los informes al Comité de Derechos Humanos y el Comité fija la fecha de presentación del siguiente informe de un Estado en sus observaciones finales. Puede pedir que el siguiente informe se presente en un plazo de tres, cuatro o cinco años. Cada informe debe contener información detallada sobre los esfuerzos del Estado por hacer efectivos los derechos humanos que figuren en el tratado, incluidas las esferas en que se hayan logrado progresos y aquellas en que el Estado haya encontrado obstáculos o problemas. El *Manual on Human Rights Reporting*⁵⁸ establece que una comunicación que se refiera al artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, por ejemplo, debe identificar los grupos minoritarios que existan en el país, describir las “medidas positivas” adoptadas por el Estado para preservar la identidad de esas minorías y describir toda medida adoptada “para ofrecer a las minorías las mismas oportunidades económicas y políticas”.

⁵⁸ Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta G.V.E.97.0.16.

Los órganos de tratados respectivos examinan los informes con representantes del Estado de que se trate, en dos o tres sesiones públicas que por lo general duran alrededor de tres horas. Después de examinar el informe del Estado, el comité aprueba unas "observaciones finales" públicas en que se evalúa el cumplimiento por el Estado reconociendo las novedades positivas, destacando las esferas de preocupación y formulando sugerencias y recomendaciones sobre cuestiones específicas.

El sistema de presentación de informes alienta la apertura y el diálogo constructivo entre el Estado y el comité. En la práctica, sin embargo, surgen problemas. Muchos Estados han presentado sus informes con muchísimo retraso; no todos los informes se examinan oportunamente; no todos los Estados prestan suficiente atención a las observaciones, las sugerencias y las recomendaciones de los comités; y no se da suficiente publicidad a todo el proceso. Aunque los comités (y los Estados) son conscientes de estos problemas y han tratado de consolidar y coordinar sus actividades, las ONG nacionales desempeñan un papel importante al velar por que ello se lleve a cabo en el plano nacional.

El proceso de examen ofrece la oportunidad a un particular o grupo de ayudar a los órganos de tratados a comprender mejor la situación de las minorías en un país determinado. Hay varias maneras de aprovechar de la mejor forma posible el sistema de presentación de informes, la mayoría de las cuales son pertinentes para todos los órganos de tratados mencionados anteriormente.

Alentar al Gobierno a que elabore un informe completo y preciso

Un departamento u organismo gubernamental o a veces varios de ellos se encargan de preparar los informes de un Estado para su presentación al órgano de tratado correspondiente. Es importante averiguar cuál es el organismo responsable y cuándo se está preparando un informe. El ministerio de relaciones exteriores del país suele coordinar la preparación del informe de un Estado y debe ser capaz de proporcionar esta información.

Los informes se convierten en documentos públicos de las Naciones Unidas tras su presentación a un comité, pero los Estados no tienen la obligación de debatir sus informes con sus propios ciudadanos o invitar a otros a que los ayuden a prepararlos. Sin embargo, muchos gobiernos permiten o incluso alientan esa participación y se alienta a las minorías a que se beneficien de ella, ya sea como particulares o como organizaciones. Independientemente de que puedan participar o no en la redacción de un informe, las ONG pueden hacer público el hecho de que se está preparando un informe del Estado en materia de derechos humanos. Una vez que se ha presentado el informe al comité pertinente, es posible que las organizaciones de minorías específicas u ONG más generales de derechos humanos deseen presentar sus propias comunicaciones al comité.

Preparación de un informe alternativo

Los informes alternativos se llaman también informes paralelos o de las ONG. En algunos países, organizaciones establecidas de derechos humanos o comunitarias que tienen un interés especial en el asunto central de un tratado coordinan los informes alternativos. Ello permite que diversos grupos contribuyan al informe y proporciona una visión más completa del cumplimiento del tratado por el Estado. Los defensores de las minorías deben estudiar la manera de contribuir al debate de las cuestiones de los derechos humanos de las minorías en el contexto del informe del Estado. En algunos casos, podría ser apropiado preparar un informe alternativo específico enteramente dedicado a las preocupaciones de las minorías. Aunque es probable que ello atraiga la atención sobre los problemas específicos de las minorías, también implica una gran cantidad de trabajo y recursos, tanto económicos como humanos.

En cualquier caso, un informe alternativo debe abordar determinados artículos del tratado correspondiente y secciones específicas del informe del Estado. Debe ser conciso y preciso y carecer de observaciones políticas innecesarias. La publicación y la presentación de un informe alternativo pueden por sí mismas atraer la atención sobre las cuestiones de derechos humanos tratadas en el informe del Estado. Por ejemplo, la presentación de un informe alternativo ante los medios de comunicación podría ser el primer paso de una campaña continua para destacar omisiones o errores en el informe del Estado y dar a conocer los problemas de derechos humanos. Por lo general, el informe se debe presentar después del informe del Estado, puesto que debe tener en cuenta la información proporcionada por el Estado, pero con bastante antelación al período de sesiones en que se vaya a examinar al Estado.

Si un informe de un Estado no se ha presentado a tiempo, ello no impide la participación de las ONG en el proceso de presentación de informes. Algunos comités examinan la situación de los Estados que no presentan informes en ausencia de informe, precisamente para alentar a los Estados a presentarlos. Siempre que se programa el examen de un Estado, la información de las ONG y otros grupos puede ser útil para el comité.

La información para la presentación se debe enviar directamente al comité correspondiente en Ginebra. El programa de presentación de informes y sesiones de examen se puede consultar en la página web de cada comité, accesible desde el sitio web del ACNUDH (bajo Órganos de DD.HH.). Es importante que el comité reciba información complementaria mucho antes de que se reúna para examinar el informe del Estado. Póngase en contacto con el ACNUDH para que la información proporcionada se difunda a tiempo.

A fin de que el Comité pueda examinar una opinión alternativa completa a la del informe del Estado, en lugar de presentar una gran cantidad de información descoordinada, se alienta a las ONG a que coordinen su comunicación con las de otras organizaciones. Lo mejor es organizar la información de acuerdo con la secuencia en la que los derechos se establezcan en el tratado en particular. En la medida de las posibilidades, se debe hacer referencia a las autoridades competentes y material de apoyo, como datos estadísticos, informes oficiales, resoluciones judiciales o materiales de otros órganos del sistema de las Naciones Unidas. En la medida de las posibilidades también, las ONG deben enviar varias copias de sus materiales al comité, junto con la solicitud por escrito de que se distribuyan entre todos los miembros del comité, siempre que ello esté permitido. El suministro de los materiales en más de un idioma puede ser eficaz.

Participación en las reuniones de los comités

Aunque ello pueda requerir recursos considerables, las ONG podrían estudiar la posibilidad de viajar a Ginebra o Nueva York para proporcionar información directamente al comité cuando se reúna para examinar el informe del Estado. Ello puede resultar útil para aclarar y exponer la comunicación por escrito de las ONG o los representantes de las minorías.

Las normas que regulan la participación de los representantes de las ONG varían de un comité a otro. Todos los órganos de tratados acogen con satisfacción la información presentada por escrito por las ONG y, aparte de las reuniones informales a la hora del almuerzo, la mayoría también dedica tiempo durante sus grupos de trabajo oficiales anteriores a los períodos de sesiones o la sesión plenaria para que las ONG interactúen con los miembros del comité.

Durante el examen de un informe de un Estado, el comité reserva una hora para que las ONG y las instituciones nacionales de derechos humanos presenten información directa y oralmente al comité, además de los informes escritos presentados antes del período de sesiones. Las ONG y las instituciones nacionales de derechos humanos también pueden presentar información para

su aprobación en la lista de cuestiones preparada por el comité y en el contexto del seguimiento de las observaciones finales del comité.

Además, las ONG pueden proporcionar información para su aprobación en una lista de cuestiones anterior a la presentación del informe. Este procedimiento facultativo de presentación de informes consiste en una lista de cuestiones que se transmite a los Estados partes antes de que presenten sus informes periódicos. Se trata de un mecanismo para ayudar a los Estados partes a preparar y presentar informes más específicos. Por lo tanto, una lista de cuestiones anterior a la presentación de los informes sirve de orientación sobre el contenido y la preparación de los informes de los Estados, facilita el proceso de presentación de informes y fortalece la capacidad de los Estados partes para cumplir su obligación de presentación de informes de manera oportuna y efectiva.

Los distintos órganos de tratados operan de la siguiente manera.

- El Comité de Derechos Humanos asigna tiempo durante la mañana del primer día de cada período de sesiones para las intervenciones orales de las ONG. Los miembros también interactúan con los representantes de las ONG en las reuniones oficiosas organizadas a la hora del almuerzo.
- El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales asigna la tarde del primer día de cada período de sesiones para escuchar a las ONG. Las ONG también pueden intervenir durante parte de las reuniones del Comité previas al período de sesiones. En 2000, el Comité aprobó un documento sobre la participación de las ONG en que se describe la mejor manera en que las ONG pueden aportar su contribución a la labor del Comité⁵⁹.
- El Comité de los Derechos del Niño acepta información escrita y puede invitar a las ONG a participar en su grupo de trabajo anterior al período de sesiones. Las ONG pueden asistir pero no participar en las sesiones oficiales del Comité en las que se celebre el debate público con los representantes de los Estados. El Grupo de las ONG encargado de la Convención sobre los Derechos del Niño, de carácter oficioso, ayuda a coordinar la participación de las ONG en los períodos de sesiones del Comité y ha preparado una útil guía para los participantes⁶⁰.
- El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer programa una reunión oficiosa con las ONG los dos primeros lunes de cada período de sesiones, a fin de recibir información específica sobre los Estados partes cuyos informes vayan a ser examinados por el Comité en ese período de sesiones⁶¹.
- Aunque la práctica de su Comité de vigilancia todavía no se ha desarrollado plenamente, en la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (art. 33) se establece que la sociedad civil estará integrada y participará plenamente en el proceso de seguimiento, otorgando de este modo a la sociedad civil un papel significativo en la promoción de la aplicación de la Convención.

Aunque un comité no prevea la participación oficial en sus sesiones, las ONG pueden buscar a sus miembros fuera de ellas para exponerles sus preocupaciones y ofrecerles información.

Puede resultar útil recabar el asesoramiento de ONG y organizaciones experimentadas con sede en Ginebra que facilitan la participación en las reuniones de derechos humanos de las

⁵⁹ E/C.12/2000/6.

⁶⁰ Disponible en www.childrightsnet.org.

⁶¹ En www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/NGO_Participation.final.pdf (consultado el 2 de diciembre de 2012) hay información adicional sobre la participación de las ONG.

Naciones Unidas. También hay una serie de publicaciones destinadas a ayudar a las ONG a moverse con eficacia por el sistema de las Naciones Unidas (se enumeran al final de este capítulo).

El reconocimiento oficial de las ONG como entidades consultivas por el Consejo Económico y Social no es necesario para colaborar con los órganos de tratados, pero es útil para acceder a los comités. Cuando se planifique la asistencia a un período de sesiones de un comité, las ONG deben ponerse en contacto con el ACNUDH con mucha antelación, para asegurarse de que conocen las prácticas utilizadas.

Publicación del examen del comité y seguimiento de la respuesta del Gobierno a las recomendaciones

La labor de los órganos de tratados no tiene mucho sentido si sus resultados se quedan en Ginebra. Las ONG deben velar por que las conclusiones y las recomendaciones de los comités se difundan entre los medios de comunicación nacionales y el público en general en el país en cuestión, lo antes posible después de su publicación al final de cada período de sesiones. Las ONG pueden obtener cualquier conclusión de los comités sobre cualquier país por medio del sitio web del ACNUDH⁶².

Las conclusiones del Comité sobre la protección por el Estado de los derechos de las minorías se pueden utilizar para crear conciencia en los medios de comunicación y el público. Si se contacta con las ONG y los medios de comunicación nacionales antes del examen del comité, habrá más probabilidades de que se interesen por el resultado. También es posible que las ONG deseen emitir un comunicado de prensa tras la publicación de las preocupaciones y las recomendaciones del comité, en que se destaquen las conclusiones positivas y negativas a que haya llegado el comité.

Algunos Estados dan respuesta a las recomendaciones de los órganos de tratados, pero es posible que las ONG y la opinión pública tengan que alentar a otros a que apliquen las conclusiones de un comité. Aunque la mayoría de los comités disponen ahora de un mecanismo de seguimiento con respecto a sus recomendaciones, es útil en casi todas las situaciones publicar el informe del Estado, las observaciones del comité y la respuesta del Estado al comité. El sistema de las Naciones Unidas de vigilancia de los tratados solo puede funcionar con el apoyo activo de los grupos y las organizaciones de las minorías. Son ellos quienes tienen el mayor interés en que sea efectivo.

Presentación de denuncias de violaciones de derechos humanos

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad cuentan con mecanismos que permiten a los particulares enviar una denuncia individual, que se suele denominar "comunicación", al comité correspondiente, de violación de los derechos que los asisten en virtud del tratado de derechos humanos respectivo⁶³.

⁶² Véase www.ohchr.org/EN/Countries/Pages/HumanRightsintheWorld.aspx (consultado el 2 de diciembre de 2012).

⁶³ El procedimiento de denuncia difiere en el caso del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares; y la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, de la siguiente manera. En septiembre de 2009 quedó abierto a la firma un protocolo facultativo por el que se autorizan las comunicaciones en el marco del Pacto Internacional de

Sin embargo, la aceptación de esos mecanismos es facultativa. El autor de una comunicación también debe ser consciente de que es posible que el Estado en cuestión haya presentado una reserva a alguna de las disposiciones del tratado, lo que limita el alcance sustantivo de las obligaciones del Estado.

Las disposiciones sobre las denuncias individuales figuran en el primer Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el artículo 14 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el artículo 22 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y el Protocolo facultativo de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. El procedimiento de tramitación de las denuncias es similar para los cinco tratados. Sin embargo, se debe consultar la redacción del tratado respectivo antes de presentar una comunicación⁶⁴.

Varios comités han preparado formularios para facilitar la presentación de una comunicación⁶⁵. No es obligatorio utilizarlos, pero ofrecen orientación sobre el tipo de información que se debe incluir en una comunicación. Cada comunicación se debe enviar a la Oficina del ACNUDH en Ginebra, indicando claramente el nombre del comité al que va dirigida.

Tras la recepción de una denuncia individual, la secretaría del comité hace una evaluación inicial de si se cumplen determinados requisitos preliminares para determinar que existen indicios racionales de que se ha cometido una violación. En caso afirmativo, se envía un resumen de la comunicación al relator especial o el grupo de trabajo, que actúa en nombre del comité respectivo. El relator especial o el grupo de trabajo también estudia si se cumplen los requisitos de registro y, en nombre del comité, decide si la comunicación se registra o no.

Una vez que se ha registrado una comunicación, se comunica al Estado parte interesado a fin de que pueda formular observaciones sobre la denuncia. La respuesta del Estado, en su caso, se remite al autor de la comunicación, que puede a su vez hacer comentarios sobre las observaciones del Estado. El comité establece un plazo para este intercambio. El hecho de que un Estado no responda no impide que el comité proceda con el examen del caso.

El primer paso que dan los comités al examinar una denuncia es determinar si la denuncia es admisible. Los requisitos para la admisibilidad se suelen especificar en el propio tratado y en el reglamento del comité y comprenden los siguientes:

Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que entrará en vigor tres meses después de que diez Estados partes lo hayan ratificado. También prevé un procedimiento facultativo mediante el cual el propio Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales puede poner en marcha una investigación, si recibe información de violaciones "graves o sistemáticas" del Pacto. La Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares cuenta con un procedimiento de denuncias individuales que entrará en vigor una vez que diez Estados partes lo hayan aceptado de conformidad con el artículo 77 de la Convención. De conformidad con el artículo 31 de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, cada Estado parte podrá declarar, en el momento de la ratificación de esta Convención o con posterioridad a esta, que reconoce la competencia del Comité contra las Desapariciones Forzadas para recibir y examinar comunicaciones individuales.

⁶⁴ El folleto informativo N° 7/Rev.2 del ACNUDH (de próxima publicación) contiene información adicional sobre los procedimientos de denuncia en virtud de tratados específicos de derechos humanos.

⁶⁵ *Ibid.*, anexos.

- Que la comunicación no sea anónima y que proceda de una persona o un grupo de personas⁶⁶ sujeto a la jurisdicción de un Estado parte que reconozca la competencia del comité de que se trate para recibir y examinar comunicaciones individuales.
- Que la persona afirme ser víctima de una violación por el Estado parte de que se trate de cualquiera de los derechos enunciados en el pacto o convención. No son admisibles las denuncias generales sobre la situación de los derechos humanos en un país. Como regla general, la comunicación debe ser presentada por los propios interesados o por sus familiares o representantes designados. Aunque no es obligatorio que un abogado prepare el caso, el asesoramiento letrado suele aumentar la calidad de las comunicaciones.
- Que la comunicación sea compatible con las disposiciones del tratado que se invoque.
- Que la comunicación no constituya un abuso del derecho a presentar una comunicación.
- Que el autor de la denuncia haya agotado todos los recursos internos disponibles. Este requisito suele comprender las acciones judiciales en el sistema nacional de justicia. Las simples dudas sobre la eficacia de esas acciones no eximen de su cumplimiento. Sin embargo, ello no será necesario si el agotamiento de los recursos se prolonga injustificadamente o si los recursos son ineficaces o no se dispone de ellos;
- Que el mismo asunto no haya sido sometido ya a otro procedimiento de examen o arreglo internacional⁶⁷.
- Que la denuncia esté suficientemente fundamentada. La presunta víctima debe proporcionar tanta información pertinente como sea posible en apoyo de las denuncias presentadas y adjuntar copias de todos los documentos pertinentes, en particular de las resoluciones administrativas y judiciales de las autoridades nacionales sobre el objeto de la denuncia. Si la situación no constituye una violación evidente de los derechos humanos, el autor de la denuncia puede estudiar la posibilidad de consultar la jurisprudencia internacional pertinente, tanto dentro como fuera del sistema de las Naciones Unidas.

Como regla general, los comités examinan la admisibilidad y el fondo de una comunicación de manera conjunta con su autor. Sin embargo, un comité puede decidir por propia iniciativa o tras recibir información del Estado parte interesado, de conformidad con su reglamento, separar el examen de la admisibilidad y el fondo del caso. El comité examina la comunicación a la luz de toda la información disponible. Las deliberaciones del Comité son confidenciales y no es posible citar a testigos ni celebrar un debate oral con el Estado de que se trate, como sería el caso en un tribunal nacional. A continuación, el comité llega a su conclusión (dependiendo del comité, se puede denominar "dictamen", "decisión" u "opinión"), que se transmite al autor de la comunicación y el Estado parte, junto con cualquier propuesta o recomendación que el comité desee formular. En el caso de que se constate una violación, se invita al Estado parte a informar

⁶⁶ Los órganos de tratados del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes solo admiten denuncias de particulares. Si un grupo de personas presenta una denuncia al Comité de Derechos Humanos o el Comité contra la Tortura, cada miembro del grupo debe presentar un poder notarial. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad admiten denuncias de grupos de personas.

⁶⁷ Artículo 5, párrafo 2 a), del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Cabe señalar que esta disposición se expresa de forma diferente en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (art. 4 2) a) del Protocolo Facultativo); la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (art. 22 4) a) de la Convención); y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (art. 2 c) del Protocolo facultativo).

al comité a su debido tiempo sobre las medidas que haya adoptado de conformidad con las propuestas y las recomendaciones del comité. Todas las decisiones del comité se publican y se reproducen en el informe anual del comité.

Las conclusiones del Comité no son juicios ni decisiones jurídicamente vinculantes⁶⁸. Sin embargo, cada una de ellas constituye una determinación autorizada del órgano, creado en virtud del propio tratado, encargado de la interpretación de ese tratado. Hacer caso omiso de las conclusiones de un comité expone a un Estado a la crítica nacional e internacional por no cumplir con sus obligaciones internacionales.

La mayoría de los comités ha establecido un procedimiento de seguimiento para vigilar la aplicación de sus conclusiones cuando constate una violación del tratado correspondiente por el Estado parte. Este procedimiento puede facilitar el cumplimiento de las recomendaciones del comité, que a veces ha sido escaso. De hecho, el mero hecho de que se presente un caso bien fundamentado ante un comité puede alentar a un Estado a volver a examinar sus políticas o emprender el diálogo con los representantes de las minorías.

Para los activistas de los derechos de las minorías sería instructivo examinar los procedimientos relacionados con las siguientes comunicaciones: queja N° 161/2000, presentada en virtud de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes por Hajrizi Dzemajl y otros 64 ciudadanos yugoslavos de origen étnico romaní; comunicación N° 31/2003, presentada en virtud de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial por la Sra. L. R. y otros 26 ciudadanos eslovacos de origen étnico romaní; y comunicación N° 4/2004, presentada en virtud de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer por la Sra. A. S., de Hungría.

Casos urgentes (solicitud de medidas provisionales)

Cada comité tiene la competencia de adoptar medidas urgentes cuando haya un riesgo inminente de daños graves e irreparables para la presunta víctima antes de que el caso sea examinado por el comité. La presunta víctima puede pedir que el comité adopte medidas provisionales y solicitar inmediatamente al Estado parte que adopte las medidas adecuadas y concretas de protección necesarias para evitar daños irreparables a la presunta víctima mientras la comunicación sea objeto del examen del comité. Estas medidas se adoptarán únicamente cuando haya información específica sobre un riesgo inminente, por ejemplo, una ejecución o expulsión. (La comunicación de los casos urgentes en el marco de los mecanismos de los procedimientos especiales se trata en el capítulo IV.)

Datos de contacto e información adicional

Es posible ponerse en contacto con todos los órganos de tratados mencionados en este capítulo a través de la siguiente dirección:

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
(ACNUDH)
Palacio de las Naciones
8-14 Avenue de la Paix

⁶⁸ El Comité de Derechos Humanos ha declarado que "El carácter de los dictámenes del Comité dimana también de la obligación de los Estados partes de actuar de buena fe, tanto cuando participan en el procedimiento previsto en el Protocolo Facultativo como en relación con el propio Pacto. La obligación de cooperar con el Comité resulta de la aplicación del principio de la buena fe en el cumplimiento de todas las obligaciones convencionales". Véase la Observación general N° 33 (2008) sobre las obligaciones de los Estados partes con arreglo al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, párr. 15.

CH-1211 Ginebra 10

Suiza

Fax: 41 22 917 90 22

El comité concreto al que vaya dirigida la comunicación se debe especificar tanto en la dirección como en la carta.

En *El sistema de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas* (Folleto Informativo N° 30/Rev.1 del ACNUDH)⁶⁹ se puede encontrar información sobre el sistema de tratados. En *Trabajando con el Programa de las Naciones Unidas en el ámbito de los Derechos Humanos: Un manual para la sociedad civil* se ofrece orientación detallada sobre la manera de colaborar con los órganos de tratados.

En varias obras se describen los aspectos prácticos de la utilización de los procedimientos descritos basados en tratados. Entre ellas, cabe mencionar las siguientes: G. Alfredsson y E. Ferrer, *Minority Rights: A Guide to United Nations Procedures and Institutions* (Minority Rights Group e Instituto Raoul Wallenberg, 1998); S. Lewis-Anthony y M. Scheinin, "Treaty-based Procedures for Making Human Rights Complaints Within the UN System", en H. Hannum, *Guide to International Human Rights Practice* (Transnational/Nijhoff, cuarta ed., 2004); S. Farrior, "International Reporting Procedures", en H. Hannum, *Guide to International Human Rights Practice*, cuarta ed. (Transnational/Nijhoff, 2004).

Otras guías útiles sobre la labor de órganos de tratados concretos son las siguientes: A. Tanaka e Y. Nagamine, *The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: A Guide for NGOs* (Movimiento Internacional contra Todas las Formas de Discriminación y Racismo y Minority Rights Group International, 2001); M. Banton, *Combating Racial Discrimination: The UN and its Member States* (Minority Rights Group International, 2000); División para el Adelanto de la Mujer, *Assessing the Status of Women: A Guide to Reporting under the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women* (secretaría del Commonwealth, Naciones Unidas e International Women's Rights Action Watch, 2000); P. R. Gandhi, *The Human Rights Committee and the Right of Individual Communication: Law and Practice* (Ashgate, 1999); y K. A. Young, *The Law and Process of the U.N. Human Rights Committee* (Transnational, 2002).

⁶⁹ Disponible en www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet30Rev1_sp.pdf (consultado el 2 de diciembre de 2012).

SEGUNDA PARTE

OTROS ORGANISMOS PERTINENTES EN EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS

Además del ACNUDH, prácticamente todas las demás entidades de las Naciones Unidas realizan actividades relacionadas, directa o indirectamente, con las cuestiones de las minorías. El Departamento de Asuntos Políticos, por ejemplo, se ocupa de cuestiones de las minorías cuando presta apoyo a los procesos electorales, realiza actividades de mediación o aborda el reparto del poder y otras cuestiones; la Oficina del Asesor Especial sobre la Prevención del Genocidio ha incluido los derechos de las minorías como componente fundamental de su marco de análisis; y ONU-Mujeres ha tratado la relación entre la desigualdad de género y la discriminación basada en la ascendencia, la raza o el origen étnico. Las cuestiones de las minorías también están habitualmente presentes en la labor de los programas, fondos y organismos asociados que forman parte del sistema de las Naciones Unidas.

De acuerdo con el artículo 9 de la Declaración sobre las minorías, todos los organismos especializados y otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas contribuirán a la plena realización de los derechos y principios enunciados en la Declaración, en sus ámbitos de competencia respectivos. El Grupo Interinstitucional sobre Cuestiones de las Minorías se reunió entre 2004 y 2011 para cooperar y promover la aplicación de este artículo. A fin de ampliar el alcance de esa labor, el Comité de Políticas del Secretario General decidió en marzo de 2012 establecer una red de las Naciones Unidas sobre la discriminación racial y la protección de las minorías, bajo la coordinación del ACNUDH.

En el seno del sistema de las Naciones Unidas, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia se dedican específicamente a los grupos que figuran en su denominación y muchos de los que inciden en el ámbito de su mandato son también miembros de minorías. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo cuenta con uno de los mandatos más amplios dentro del sistema de las Naciones Unidas y está presente en más de 160 países. Dedicado a la promoción del desarrollo humano, realiza diversas actividades relacionadas con las minorías y, por lo tanto, suele ser de gran importancia para ellas, tanto directa como indirectamente.

Los organismos especializados tienen sus propios estatutos y reglamentos y la relación de cada uno de ellos con las Naciones Unidas figura en los acuerdos entre ellos. Hay muchos de esos organismos, dos de los cuales se dedican habitualmente a cuestiones de las minorías, la Organización Internacional del Trabajo y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Ambas disponen de procedimientos oficiales para la presentación de denuncias de violaciones de los derechos humanos y prestan una atención específica a las cuestiones de las minorías en algunos aspectos de su labor.

CAPÍTULO VI

EL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

Resumen: El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) es la red mundial de desarrollo de las Naciones Unidas, cuyo objetivo es prestar asistencia a los países en la adquisición de conocimientos, experiencia y recursos para ayudar a las personas a forjarse una vida mejor. El PNUD trabaja sobre el terreno en 177 países y territorios, colaborando con gobiernos y personas para que encuentren sus propias soluciones a los problemas mundiales y nacionales de desarrollo. En este capítulo se describe la manera en que la labor del PNUD afecta a los miembros de las minorías y se proponen diversas maneras en que las minorías podrían aumentar su participación y mejorar su influencia en los procesos y los resultados de desarrollo.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) presta apoyo a los Estados Miembros de las Naciones Unidas en el fomento de la capacidad nacional y local de desarrollo humano y en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que los líderes mundiales se han comprometido a lograr para 2015⁷⁰. El fomento de la capacidad abarca sus cuatro esferas fundamentales de actividad: la gobernanza democrática; la reducción de la pobreza y la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio; la prevención y la recuperación en situaciones de crisis; y el medio ambiente y la energía para el desarrollo sostenible. En cada una de estas esferas, el PNUD aboga por la promoción de los derechos humanos y el empoderamiento de la mujer. También promueve la eficiencia y la eficacia del sistema de las Naciones Unidas en su conjunto en el plano nacional.

Las minorías en la programación del desarrollo

Hay minorías étnicas, religiosas o lingüísticas en todos los países en que opera el PNUD y un sólido vínculo entre las cuestiones de las minorías y cada una de sus esferas fundamentales de actividad. Las minorías suelen ser más pobres que otros sectores de la población de un país, se ven afectadas regularmente por conflictos, tienen un menor acceso a los mecanismos de gobernanza, tienen una mayor prevalencia del VIH y es posible que sufran una mayor degradación ambiental que los habitantes de otras zonas del país. Una mayor atención a los derechos de las minorías puede ayudar a superar los obstáculos para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El PNUD trata de fortalecer los planes nacionales de desarrollo señalando a la atención el efecto negativo de la exclusión de las minorías y los beneficios de la labor de integración de las minorías.

El PNUD reconoce que las organizaciones de la sociedad civil basadas en las minorías y sus propios empleados que pertenecen a grupos minoritarios aportan experiencias, habilidades y conocimientos valiosos a su labor. Por tanto, el PNUD se esfuerza por fomentar la diversidad entre sus empleados e invita a las minorías a que se conviertan en asociados estratégicos y lo ayuden a lograr sus objetivos de desarrollo.

⁷⁰ Véase www.undp.org/mdg.

Las minorías y las esferas de actividad del PNUD

La reducción de la pobreza y la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

El PNUD presta apoyo a los gobiernos a fin de que las minorías superen la pobreza. Para ello, fomenta la capacidad de supervisión de la reducción de la pobreza entre las minorías, facilita la participación de las minorías en la preparación de estrategias de reducción de la pobreza y promueve la mejora del desarrollo humano entre los grupos minoritarios. Presta asistencia a los gobiernos para comprender los problemas concretos de las minorías al tratar de lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio y para establecer estrategias sólidas, vinculadas a la protección de los derechos de las minorías, con las que superar esos problemas⁷¹.

Gobernanza democrática

La incorporación de las cuestiones de las minorías en la corriente general de acción fortalece la labor del PNUD sobre la gobernanza democrática, puesto que las instituciones democráticas son menos eficaces para asegurar la igualdad en ausencia de una protección especial de las minorías. Por lo tanto, los programas de apoyo a la gobernanza democrática estudian los obstáculos al acceso y la participación a los que se pueden enfrentar las minorías y tratan de superarlos. Dos cuestiones clave son el acceso de las minorías a la justicia y la participación en la gobernanza.

Prevención y recuperación en situaciones de crisis

La atención a las cuestiones de las minorías es fundamental para la sostenibilidad a largo plazo de la paz y el desarrollo, porque las identidades de las minorías se pueden convertir en un foco permanente de conflicto. Los patrones históricos de exclusión de las minorías que causan conflictos se pueden volver a producir si no se tratan adecuadamente y la integración de las minorías contribuye a la estabilidad nacional. En la *Practical Guide to Multilateral Needs Assessments in Post-Conflict Situations* (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Banco Mundial, Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004) se determinan factores de conflicto que hunden sus raíces en violaciones de los derechos de las minorías, como el acceso desigual a la tierra y la educación, la escasa participación política y la discriminación⁷².

El medio ambiente y la energía para el desarrollo sostenible

La relación especial entre los pueblos indígenas y el medio ambiente está bien documentada. Sin embargo, se suele pasar por alto el efecto de los problemas ambientales y energéticos en los grupos minoritarios y la manera en que la exclusión de las minorías afecta a estos sectores. Los pobres, que a menudo coinciden con los miembros de los grupos minoritarios, están desproporcionadamente afectados por la degradación ambiental y la falta de acceso a servicios de energía limpia y asequible. Las regiones de las minorías pueden estar desproporcionadamente afectadas por el cambio ambiental y los grupos minoritarios pueden tener más dificultades para recibir servicios de socorro durante los desastres ambientales, debido a la discriminación o a su ubicación en zonas con una carencia desproporcionada de servicios.

⁷¹ En la República de Moldova, por ejemplo, el PNUD se dedica a cuestiones de derechos humanos en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio prestando apoyo a la integración de los romaníes, lo cual quedó reflejado en la aprobación de la Estrategia de integración de los romaníes de 2012.

⁷² Disponible en www.conflictsensitivity.org/publications/practical-guide-multilateral-needs-assessments-post-conflict-situations (consultado el 2 de diciembre de 2012).

VIH/SIDA

Los grupos minoritarios son uno de los grupos de población con un mayor riesgo de contraer el VIH/SIDA. Las intervenciones para hacer frente a la prevalencia del VIH/SIDA en los grupos minoritarios deben adoptar un enfoque de “determinantes sociales de la salud”. Es posible que las respuestas de las políticas públicas no sean eficaces para las poblaciones minoritarias si las estrategias se basan en los factores de riesgo característicos únicamente de las poblaciones mayoritarias y no se adaptan a las realidades culturales y sociales de las minorías. Es posible que las minorías que viven con el VIH/SIDA no tengan acceso en igualdad de condiciones a la atención de la salud debido a la discriminación en los servicios de atención de la salud, la falta de una atención de la salud culturalmente apropiada o unos niveles de pobreza más altos que hagan que el tratamiento retroviral sea inasequible. Es posible que la infraestructura de los servicios médicos sea más limitada en las zonas remotas o pobres en las que están asentadas las minorías.

Actividades de promoción y colaboración

El PNUD desempeña un papel importante en la promoción del desarrollo humano y los derechos humanos. Publicaciones del PNUD como los informes nacionales sobre el desarrollo humano⁷³ o los informes sobre los ODM⁷⁴ pueden aumentar la conciencia sobre las lagunas en materia de desarrollo humano de las minorías y destacar las buenas prácticas. Los informes nacionales sobre el desarrollo humano, cuando incluyen estadísticas desglosadas, pueden alentar a otros actores a recopilar esos datos, lo cual permitiría que los grupos minoritarios los utilizaran en sus esfuerzos de promoción. La publicación de un informe sobre el desarrollo humano puede ofrecer la oportunidad de iniciar un diálogo con los interesados en las cuestiones del desarrollo humano y la gobernanza pertinentes para las minorías. Por ejemplo, el informe regional *At Risk: Roma and the Displaced in Southeast Europe*⁷⁵ ha contribuido a promover el diálogo entre los gobiernos nacionales y los romaníes. Otros informes de ese tipo centrados en los grupos minoritarios podrían poner de relieve cuestiones fundamentales que afectan a estos grupos de población.

Las comunidades minoritarias tienen una gran capacidad para prestar apoyo al PNUD en la consecución de sus objetivos. Muchas ONG de minorías ya están trabajando para lograr estos objetivos y se pueden forjar alianzas estratégicas entre ellas y el PNUD para lograr un mayor efecto. Además, muchas ONG de minorías están trabajando en estas y otras esferas de actividad del PNUD, dirigiendo la atención del VIH y la educación al respecto o facilitando el acceso de las comunidades a las tecnologías de la información y las comunicaciones. Las ONG también pueden trabajar bajo contrato con el PNUD para ofrecer aportaciones específicas a los proyectos, como servicios de consultoría o equipo.

El PNUD ha colaborado con numerosas organizaciones de la sociedad civil para fortalecer redes, fomentar el diálogo y crear capacidad. En Nepal, por ejemplo, el equipo de las Naciones Unidas en el país recabó la participación de organizaciones de la sociedad civil de minorías que representaban a diversos grupos étnicos y de mujeres en la preparación del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) y en los procesos de programación del país.

⁷³ Disponibles en <http://hdr.undp.org/en/reports/> (consultado el 2 de diciembre de 2012).

⁷⁴ Disponibles en www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/mdg/mdg-reports/ (consultado el 2 de diciembre de 2012).

⁷⁵ Disponible en http://europeandcis.undp.org/uploads/public/File/rbec_web/vgr/vuln_rep_all.pdf (consultado el 2 de diciembre de 2012).

Guía de recursos sobre las minorías marginadas en la programación del desarrollo

En colaboración con la Experta independiente sobre cuestiones de las minorías y el ACNUDH, el PNUD ha publicado *Marginalised Minorities in Development Programming: A UNDP Resource Guide and Toolkit*⁷⁶. Su objetivo es el siguiente:

- Introducir y mejorar la comprensión de los derechos y los intereses de las minorías;
- Identificar las instituciones y los mecanismos en los planos internacional, regional y nacional para la protección, la promoción y el respeto de los derechos de las minorías;
- Aumentar la conciencia sobre la importancia de abordar las cuestiones de las minorías marginadas en la programación del desarrollo y ofrecer orientación sobre la aplicación de los marcos normativos pertinentes en la planificación, la concepción, la ejecución y la evaluación de los programas y los proyectos;
- Facilitar el desarrollo de la capacidad e identificar estrategias para fortalecer las alianzas con los homólogos de los gobiernos, la comunidad de donantes y las organizaciones de la sociedad civil y las ONG.

Los destinatarios principales de este recurso son el personal de las oficinas del PNUD en los países y quienes tengan responsabilidades en materia de políticas. Sin embargo, también puede servir como documento de referencia para otros organismos de las Naciones Unidas, los homólogos de los gobiernos y otros asociados. También está concebido para que los grupos minoritarios puedan comprender cuestiones conceptuales y principios fundamentales de la promoción y la protección de las minorías y aumentar sus oportunidades de participación y representación en los procesos de desarrollo.

Datos de contacto e información adicional

El PNUD tiene su sede en Nueva York y cuenta con oficinas en la mayoría de los países. El principal punto de entrada en el PNUD para los defensores de las minorías es el siguiente:

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Grupo de Gobernanza Democrática/Dirección de Políticas de Desarrollo
304 East 45th Street
Nueva York, NY 10017
Estados Unidos de América
Fax: 1 212 906 6471
Correo electrónico: dgg@undp.org
Sitio web: www.undp.org/governance
www.undp.org/countries

⁷⁶ Disponible en www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/UNDPMarginalisedMinorities.pdf (consultado el 2 de diciembre de 2012).

CAPÍTULO VII

EL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS

Resumen: Muchos de los refugiados, solicitantes de asilo, desplazados internos y apátridas del mundo son miembros de grupos minoritarios que tienen necesidades específicas de protección y a menudo no pueden confiar en que su propio Estado los proteja. Las Naciones Unidas han encomendado al Alto Comisionado para los Refugiados el mandato de dirigir y coordinar la acción internacional de protección mundial de los refugiados y encontrar soluciones duraderas que los protejan. La Asamblea General de las Naciones Unidas también ha pedido al ACNUR que trabaje en la prevención y la reducción de la apatridia y la protección de los apátridas. En todas sus actividades, el ACNUR promueve un enfoque en que se tiene en cuenta la edad, el género y la diversidad y presta una atención especial a los grupos con necesidades específicas, promoviendo la igualdad de derechos de los grupos desprotegidos, entre otros.

El mandato del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), organismo que tiene el mandato de vigilar la aplicación de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, ofrece protección y asistencia internacionales a casi 40 millones de personas, incluidos los solicitantes de asilo, los refugiados, los repatriados (antiguos refugiados), los desplazados internos y los apátridas de todo el mundo.

En el siglo XXI, el ACNUR ha prestado asistencia en importantes crisis de refugiados en África (por ejemplo, en la República Democrática del Congo y Somalia) y Asia (especialmente en relación con los refugiados afganos). También se ha solicitado al ACNUR que utilice su experiencia para ayudar a los desplazados internos a raíz de un conflicto, en particular en el Sudán, Colombia y el Iraq. El ACNUR contribuye activamente a la protección de las minorías en el contexto de sus grandes operaciones en apoyo de los desplazados internos. Sin embargo, la falta de protección de los derechos de las minorías ha sido a menudo la causa principal del desplazamiento y puede ser un obstáculo para la identificación de soluciones duraderas. El contexto operacional en los Balcanes, el Sudán, Sri Lanka, Georgia y el Afganistán, entre otros lugares, presenta realidades particularmente complejas en este sentido.

Desde que inició sus operaciones, el ACNUR también se ha dedicado a la apatridia, en primer lugar con los refugiados apátridas y luego con todos los apátridas. Los miembros de las minorías nacionales a menudo están expuestos a mayores riesgos de convertirse en apátridas, riesgos que tienden a aumentar con el efecto del desplazamiento. La apatridia es un problema enorme que afecta a unos 12 millones de personas en todo el mundo. La posesión de la nacionalidad es esencial para la plena participación en la sociedad y es un requisito para el disfrute de todos los derechos humanos. La labor del ACNUR sobre la apatridia se basa en el marco internacional de derechos humanos, en particular en la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 y la Convención para reducir los casos de apatridia de 1961.

En la actualidad, hay tensiones y conflictos interétnicos e interraciales en casi todas las regiones del mundo. Estos conflictos suelen tener sus raíces en las luchas de poder y se agravan por las desigualdades socioeconómicas y la competencia por los escasos recursos. Las minorías nacionales, étnicas y religiosas son a menudo vulnerables en estos conflictos; muchos de los

que huyen de sus países por temor a la persecución son miembros de grupos minoritarios. En la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 se reconoce este vínculo en su definición de refugiado, que incluye a las personas que huyen de la persecución no solo por sus opiniones políticas, sino también por su raza, religión, nacionalidad o pertenencia a un determinado grupo social.

Los refugiados que huyen de los conflictos y la persecución están a menudo en una situación muy vulnerable. Carecen de la protección de su propio Estado, de hecho, suele ser su propio gobierno el que los amenaza con perseguirlos. Los refugiados que solicitan asilo en otro país por lo general constituyen minorías en esas sociedades y a menudo se enfrentan al rechazo, la discriminación y a veces incluso los ataques xenófobos. Los apátridas y los desplazados internos también suelen estar expuestos a la estigmatización y el acoso. En los *Principios Rectores de los desplazamientos internos* (Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas, 2004)⁷⁷ se hace referencia directa a las necesidades específicas de protección de las minorías: en el principio 9 se declara que “los Estados tienen la obligación específica de tomar medidas de protección contra los desplazamientos de pueblos indígenas, minorías, campesinos, pastores y otros grupos que experimentan una dependencia especial de su tierra o un apego particular a ella”.

Actividades de protección

El papel principal del ACNUR es proporcionar protección internacional a las personas que se han visto obligadas a huir de su país de origen. La organización vela por que se respeten las normas internacionales de protección de los refugiados garantizadas en la Convención de 1951, su Protocolo de 1967 y diversos instrumentos y declaraciones regionales, incluidas la Convención que regula los aspectos específicos de los problemas de los refugiados en África de 1969, de la Organización de la Unidad Africana, y la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984, Coloquio sobre cuestiones de protección internacional de los refugiados en América Central, México y Panamá. Entre los derechos que el ACNUR trata de proteger se encuentra el derecho fundamental a no ser repatriado por la fuerza o devuelto a un territorio en el que la vida, la libertad o la integridad física del refugiado pueda estar en peligro. En la Convención de 1951 también se exige la no discriminación en la aplicación de sus disposiciones y se garantiza un trato determinado en relación con la educación, la vivienda y el empleo.

El ACNUR publica periódicamente notas y directrices sobre diversos asuntos relacionados con la protección de las personas de las que se ocupa. Muchas de esas notas y directrices se refieren específicamente a las minorías nacionales, étnicas, lingüísticas y religiosas, como las *Guidelines Relating to the Eligibility of Slovak Roma Asylum Seekers*, la *Note on the nationality status of the Urdu-speaking community in Bangladesh* y las *UNHCR's Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Individuals from Kosovo*.

De conformidad con el Estatuto del ACNUR (art. 8 a)), el Alto Comisionado para los Refugiados deberá asegurar la protección de los refugiados a quienes se extienda la competencia de su Oficina “promoviendo la conclusión y ratificación de convenios internacionales para proteger a los refugiados, vigilando su aplicación y proponiendo modificaciones a los mismos”. El Comité Ejecutivo del ACNUR ha aprobado conclusiones sobre la protección internacional que se refieren a cuestiones de las minorías. En las conclusiones N° 68 y N° 71, el Comité Ejecutivo reconoce que la intolerancia étnica causa migración forzada y, en la conclusión N° 80, se señala que la defensa de los derechos humanos de las minorías es una forma de luchar contra el desplazamiento. En la conclusión N° 102 se hace hincapié en la importancia de identificar

⁷⁷ Disponible en www.unhcr.org/43ce1cff2.pdf (consultado el 2 de diciembre de 2012).

los riesgos particulares de protección de los refugiados de las minorías con el fin de proteger a todos los refugiados. Aunque no son vinculantes, las conclusiones del Comité Ejecutivo constituyen un “derecho en gestación” pertinente para el régimen internacional de protección, puesto que en ellas se expresan opiniones ampliamente representativas de los puntos de vista de la comunidad internacional.

Cuando el ACNUR está presente en el país de origen de un grupo minoritario, ya sea para prestar asistencia a los repatriados o proteger a los desplazados internos, a menudo ha participado en actividades específicas para proteger y ayudar a los grupos minoritarios. Con la disolución de la Unión Soviética, por ejemplo, el ACNUR facilitó soluciones duraderas no solo para los refugiados, sino también para los grupos minoritarios cuyos miembros habían sido deportados a otras zonas del país decenios atrás. El ACNUR participó directamente en el regreso de los tártaros de Crimea a Ucrania y sigue asumiendo un papel limitado con respecto a un programa para el regreso de los turcos meskhi a Georgia.

Minorías y apatridia

Las minorías suelen resultar desproporcionadamente afectadas por los problemas de la apatridia, en ocasiones debido a la legislación discriminatoria sobre la nacionalidad, las prácticas discriminatorias o las diferencias entre las leyes de nacionalidad de los diversos Estados con los que un grupo minoritario puede tener lazos. A fin de abordar esta cuestión, el ACNUR realiza una serie de actividades sobre el terreno bajo las cuatro grandes categorías de la identificación, la prevención y la reducción de la apatridia y la protección de los apátridas.

La *identificación* de los apátridas es el primer paso para luchar contra la apatridia y el ACNUR trabaja activamente para reunir información sobre las poblaciones apátridas. Sin embargo, las estadísticas por sí solas no pueden erradicar la apatridia. La determinación de las causas de la apatridia y las características de las poblaciones apátridas es esencial para la formulación de respuestas. Las actividades de determinación incluyen encuestas, estudios sobre la legislación y las deficiencias administrativas, censos de población y conversaciones con las personas afectadas. Una vez que se identifica a una población o una persona como apátrida, el ACNUR coordina los esfuerzos con el gobierno y los interlocutores de la sociedad civil para abordar la cuestión.

La *prevención* es la forma más fácil y más eficaz para hacer frente a la apatridia. El ACNUR trabaja de diversas maneras para cambiar las condiciones que podrían conducir a la apatridia. Cuando hay lagunas legislativas o administrativas, el ACNUR, en colaboración con otras organizaciones, presta servicios técnicos y de asesoramiento a los Estados sobre la modificación de su legislación y práctica para adaptarlas a la Convención de 1961 y otras normas internacionales.

En muchas situaciones, las personas corren el riesgo de no ser reconocidas como ciudadanas, porque no pueden demostrar su identidad o vinculación con ningún país. Por esta razón, con los asociados de las ONG y las Naciones Unidas, el ACNUR promueve la inscripción en el registro civil. También proporciona asesoramiento práctico y asistencia jurídica para ayudar a las personas a obtener documentos de identidad y nacionalidad, lo que elimina muchos riesgos de apatridia. En los Balcanes, por ejemplo, unos 50.000 miembros de las minorías romaní, ashkalí y egipcia carecen de documentación personal. Muchos de ellos son refugiados o han sido desplazados internamente y excluidos socialmente. El ACNUR está participando en un proyecto integral para facilitar su inscripción en el registro civil y la expedición de documentación, que hasta la fecha ha satisfecho las necesidades de casi 8.000 personas.

Mediante proyectos similares, el ACNUR y sus asociados permiten a las personas aprovechar los procedimientos de naturalización y por lo tanto *reducir la apatridia*. A gran escala, el ACNUR participa en campañas de ciudadanía, prestando apoyo a los gobiernos que han tomado medidas para resolver una situación de apatridia. En estas campañas, se concientiza a los apátridas de la importancia de la nacionalidad y los procedimientos pertinentes, por ejemplo mediante programas de radio o carteles.

Como en el caso de los refugiados, a menudo se necesitan medidas especiales de protección para *proteger* a los apátridas. El ACNUR alienta la ratificación de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954, que garantiza a esas personas derechos concretos. El ACNUR también presta asistencia a los Estados en el cumplimiento de sus obligaciones e interviene en casos específicos.

Desplazamiento forzado de minorías

Aunque el origen étnico en ocasiones se encuentra en el centro del conflicto o la persecución, las minorías étnicas o religiosas también pueden convertirse en víctimas colaterales del desplazamiento forzado, especialmente cuando su seguridad se encuentra en peligro como consecuencia del lugar en el que viven o por otros motivos no relacionados con su origen étnico. En cualquier caso, el desplazamiento forzado puede tener un efecto adicional en la preservación de la identidad y la cultura de las minorías.

En muchas situaciones, las minorías y los pueblos indígenas que tienen vínculos específicos con la tierra se ven desproporcionadamente afectados por los conflictos y su desplazamiento forzado puede incluso dar lugar a la extinción de grupos enteros. Al mismo tiempo, su presencia en zonas remotas o fronterizas plantea desafíos para su inscripción efectiva y acceso al régimen de protección de los refugiados. Las minorías afectadas por el desplazamiento forzado normalmente no tienen conocimiento de su derecho a solicitar asilo y frecuentemente buscan protección en sus comunidades al otro lado de la frontera. En consecuencia, a menudo no tienen acceso a una protección eficaz debido a su ubicación geográfica y/o las barreras del idioma. Cuanto más se alejan los pueblos indígenas de sus tierras ancestrales, más obstáculos encuentran al ejercicio de sus derechos fundamentales individuales y colectivos, situación que en ocasiones amenaza su supervivencia como pueblo.

Asociación con la sociedad civil

El ACNUR considera que las asociaciones son los mejores medios para proteger a las personas de las que se ocupa, especialmente las minorías. Una de sus principales prioridades es colaborar con asociados de la sociedad civil en todo el mundo. Más del 75% de las organizaciones de la sociedad civil con las que colabora el ACNUR son organizaciones locales que cuentan con experiencia y son capaces de estar operativas inmediatamente en una situación de emergencia⁷⁸.

Por lo general, el ACNUR formaliza las asociaciones mediante un acuerdo y memorando de entendimiento sobre el proyecto. El ACNUR colabora tanto con los asociados en la ejecución como con los asociados operacionales. Un *asociado en la ejecución* es una entidad con la que el ACNUR suscribe un subacuerdo para ejecutar un proyecto bajo contrato en favor de personas de las que se ocupa. Un *asociado operacional* es una entidad cuya labor es complementaria de la del ACNUR y que es posible que esté prestando asistencia a las mismas poblaciones de las que se ocupa el ACNUR o trabajando para lograr los mismos objetivos. Sin embargo, no recibe fondos del ACNUR con ese fin. Un ejemplo de asociado operacional es el Programa Mundial

⁷⁸ En www.unhcr.org/pages/49c3646c296.html (consultado el 2 de diciembre de 2012) hay más información y recursos sobre el establecimiento de asociaciones con la sociedad civil.

de Alimentos, que distribuye alimentos en determinados lugares entre las personas de las que se ocupa el ACNUR.

Datos de contacto e información adicional

El ACNUR tiene su sede en Ginebra y cuenta con oficinas en la mayoría de los países.

Si desea más información, póngase en contacto con:

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
Case Postale 2500
CH-1211 Ginebra 2
Suiza

Tel.: 41 22 739 81 11

Fax: 41 22 739 73 77

Correo electrónico: webmaster@unhcr.org

Sitio web: www.unhcr.org

Otra importante fuente de información es la amplia base de datos Refworld (véase el anexo II), seleccionada y compilada a partir de la red global del ACNUR.

El ACNUR ha preparado material de referencia para orientar a los gobiernos y la sociedad civil al abordar la apatridia⁷⁹. Un recurso útil es: L. van Waas, *Nationality Matters: Statelessness under International Law* (Intersentia, 2009).

Hay un gran número de obras sobre el derecho nacional e internacional de los refugiados. Entre ellas, cabe recomendar las siguientes: E. Feller, V. Turk y F. Nicholson (eds.), *Refugee Protection in International Law, UNHCR's Global Consultations on International Protection* (Cambridge University Press y ACNUR, 2003); M. Foster, *International Refugee Law and Socio-Economic Rights: Refuge from Deprivation* (Cambridge University Press, 2007); G. S. Goodwin-Gill y J. McAdam, *The Refugee in International Law* (Oxford University Press, 3^o ed. 2007); J. C. Hathaway, *The Rights of Refugees under International Law* (Cambridge University Press, 2005); K. Wouters, *International Legal Standards for the Protection of Refoulement* (Intersentia, 2009).

⁷⁹ Véase www.unhcr.org/statelessness.

CAPÍTULO VIII

EL FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA

Resumen: El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) trata de asegurar los derechos de los niños y las mujeres de las minorías realizando numerosas actividades en cinco esferas de actividad: la supervivencia y el desarrollo del niño pequeño; la educación básica y la igualdad entre los géneros; el VIH/SIDA y el niño; la protección del niño frente a la violencia, la explotación y el abuso; y la promoción de políticas y asociaciones en favor de los derechos del niño.

El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) es un organismo especializado de las Naciones Unidas. Se estableció en 1946, con el objetivo inicial de proporcionar socorro a corto plazo a los niños después de la Segunda Guerra Mundial en Europa. Su misión es abogar por la protección de los derechos del niño, ayudar a satisfacer sus necesidades básicas y ampliar sus posibilidades de desarrollar plenamente su capacidad. Su labor, desempeñada en 190 países, ayuda a los niños a sobrevivir y a desarrollarse desde la primera infancia hasta la adolescencia. El UNICEF apoya la salud del niño (es el proveedor más importante del mundo de vacunas en los países en desarrollo) y la nutrición, el agua potable y el saneamiento, la educación básica de calidad para todos los niños y niñas y la protección de los niños de la violencia, la explotación y el sida. El UNICEF se financia en su totalidad con contribuciones voluntarias de particulares, empresas, fundaciones y gobiernos.

El UNICEF lleva a cabo su labor principalmente sobre el terreno, integrándose en otras actividades de las Naciones Unidas en los países. Cada oficina del UNICEF en un país lleva a cabo la misión del organismo mediante un programa único de cooperación preparado con el gobierno anfitrión y con las aportaciones de numerosos interesados. Este programa se centra en las maneras prácticas de hacer realidad los derechos del niño y de la mujer en el país. Las necesidades se analizan en un informe sobre la situación elaborado durante el ciclo quinquenal del programa. Las oficinas regionales orientan esta labor y prestan asistencia técnica a las oficinas en los países en función de las necesidades⁸⁰.

Muchas personas en los países industrializados descubren la labor del UNICEF mediante las actividades de sus 36 comités nacionales. Estas ONG promueven los derechos del niño, recaudan fondos, venden tarjetas de felicitación y otros productos del UNICEF, establecen alianzas clave y prestan otros tipos de apoyo inestimable. Recaudan una tercera parte de los recursos del organismo.

La Junta Ejecutiva, integrada por 36 miembros que representan a los gobiernos, orienta y supervisa toda la labor del organismo. La gestión y la administración general se determina en la sede de Nueva York, donde se establece la política mundial sobre la infancia. Entre las oficinas especializadas cabe mencionar la División de Suministros, con sede en Copenhague, que proporciona artículos esenciales, como las vacunas que salvan vidas en los países en desarrollo. El UNICEF también gestiona el Centro de Investigaciones Innocenti en Florencia (Italia) y cuenta con oficinas en el Japón y Bruselas que contribuyen a la recaudación de fondos y sirven de enlace con los encargados de formular las políticas.

La labor del UNICEF se guía por las disposiciones y los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, el instrumento internacional de derechos humanos más

⁸⁰ Véase www.unicef.org/about/structure/index_worldcontact.html (consultado el 2 de diciembre de 2012).

ampliamente ratificado de la historia. Al estar en vigor prácticamente en toda la comunidad de naciones, la Convención sirve de marco ético y jurídico común para desarrollar una agenda en favor de los niños y, además, constituye una referencia común para evaluar los progresos. La Convención y el Comité de los Derechos del Niño se tratan en el capítulo V.

El UNICEF y las minorías

Habida cuenta de que el UNICEF es una organización basada en los derechos humanos, su participación en la promoción y la protección de los derechos de los niños y las mujeres de las minorías no es una opción, sino una obligación. En la declaración sobre su misión se establece que “el UNICEF no es una organización partidista y su cooperación no es discriminatoria; en todo lo que hace, tienen prioridad los niños más desfavorecidos y los países más necesitados.” Como los niños de las minorías suelen ser los más desfavorecidos en las sociedades en las que viven, este principio fundacional ofrece una base sólida para la participación del organismo en las cuestiones de las minorías.

Con una amplia red de oficinas tanto en los países en desarrollo como en los industrializados, el UNICEF se encuentra en una posición única para alentar la introducción de las cuestiones de las minorías en las agendas de las políticas públicas y lograr de ese modo cambios en las vidas de los niños y las mujeres de las minorías. En las regiones y los países más desfavorecidos, el UNICEF es capaz no solo de influir en las políticas, sino también de respaldar los esfuerzos de los gobiernos y prestar directamente asistencia a los niños y las mujeres de las minorías.

La labor del UNICEF

El plan estratégico de mediano plazo del organismo para el período 2006-2013 se titula *Inversión en la infancia: contribución del UNICEF a la reducción de la pobreza y al programa de la Cumbre del Milenio*. Abarca cinco esferas prioritarias: la supervivencia y el desarrollo del niño pequeño; la educación básica y la igualdad entre los géneros; el VIH/SIDA y el niño; la protección del niño frente a la violencia, la explotación y el abuso; y la promoción de políticas y asociaciones en favor de los derechos del niño. En cada una de estas esferas prioritarias el UNICEF trata de asegurar los derechos de las minorías.

Supervivencia y el desarrollo del niño pequeño

Esta esfera prioritaria abarca las actividades del UNICEF relacionadas, por ejemplo, con los servicios de inmunización y la prevención y el control de la malaria, la diarrea y la neumonía; la erradicación de la poliomielitis y la enfermedad del gusano de Guinea; la atención de las mujeres embarazadas y los bebés recién nacidos; el enriquecimiento de los alimentos; la mejora de las prácticas familiares y comunitarias de atención de los niños pequeños; y el acceso al agua y el saneamiento, en particular en situaciones de emergencia. Por lo general, la labor relativa a las minorías consiste en el fomento de la capacidad para mejorar las prácticas familiares de atención, por ejemplo, aumentando la participación de las minorías en proyectos de salud, en particular mediante trabajadores sociales o mediadores sanitarios. La oficina del UNICEF en Rumania colabora con sus asociados para fortalecer la red de trabajadores sociales, enfermeras comunitarias y mediadores sanitarios romaníes a fin de aumentar la accesibilidad y la calidad de los servicios sanitarios y sociales comunitarios, principalmente para los grupos vulnerables.

Educación básica e igualdad entre los géneros

En esta esfera prioritaria el UNICEF trata de hacer realidad el derecho a la educación de cada niño y niña, según lo estipulado por la Convención (arts. 28 y 29). También contribuye

a la consecución de dos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el logro de la enseñanza primaria universal y la promoción de la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer. Por lo general, el trabajo en favor de las minorías en esta esfera conlleva mejorar la calidad de la enseñanza y aumentar las tasas de retención, finalización y rendimiento en la escuela y mejorar la preparación en el desarrollo de los niños para comenzar la enseñanza primaria a tiempo. Se ha prestado especial atención a los niños marginados en Tailandia, donde los niños de la minoría musulmana afectados por el conflicto recibieron la enseñanza de maestros islámicos mediante el enfoque de las normas de calidad de las escuelas amigas de la infancia. En la Provincia del Norte de Sri Lanka, afectada por un conflicto, lugar principal de residencia de la minoría tamil, se capacitó a oficiales de educación en preparación y planificación de la respuesta ante situaciones de emergencia. Llevaron a cabo evaluaciones rápidas y reabrieron escuelas cerca de zonas con niños desplazados internos para que la interrupción de la educación fuera mínima. Además, se capacitó a 1.260 maestros y directores de más de 300 escuelas en el desarrollo de planes escolares.

El VIH/SIDA y el niño

Esta esfera prioritaria está relacionada con la reducción y la prevención de las infecciones de VIH, la mejora del tratamiento de las mujeres y los niños seropositivos, la ampliación de la atención y los servicios para los niños huérfanos y vulnerables como consecuencia del VIH/SIDA y el aumento de la conciencia sobre el VIH/SIDA mediante la utilización de información, habilidades y servicios en los que se tenga en cuenta el género. En Etiopía, por ejemplo, el UNICEF trata de aumentar la participación de las niñas en programas de desarrollo relacionados con el VIH/SIDA mediante una iniciativa de un foro de niñas que extiende la atención a las estudiantes, incluidas las niñas de las minorías de la región de Oromía. En el Brasil, el UNICEF presta apoyo a una red de niñas adolescentes, residentes y dirigentes comunitarios afrodescendientes. Las adolescentes recabaron la participación de sus comunidades en la planificación, la ejecución y la supervisión de iniciativas relacionadas con el VIH, con inclusión de iniciativas relacionadas con cuestiones del género y la raza.

Protección del niño frente a la violencia, la explotación y el abuso

En esta esfera prioritaria, el UNICEF trata de fortalecer el entorno, la capacidad y la respuesta de los países para prevenir y proteger al niño frente a la violencia, la explotación, el abuso, el abandono y los efectos del conflicto. Por lo general, el UNICEF participa en el aumento de la conciencia de los gobiernos sobre los derechos de protección del niño y el fomento de la mejora de los datos y el análisis de la protección del niño. En Filipinas, por ejemplo, el UNICEF evaluó la eficacia de los mecanismos de vigilancia y denuncia de las violaciones de los derechos humanos de los niños en Mindanao, donde residen muchas minorías musulmanas afectadas por el conflicto. El UNICEF también trabaja para proteger mejor a los niños de las consecuencias de los conflictos armados y los desastres naturales. En el Sudán, por ejemplo, el UNICEF y las autoridades del Gobierno prepararon una Estrategia nacional de reintegración de los niños asociados con las fuerzas y los grupos armados en la que se tuvo en cuenta el género, facilitando un apoyo más adecuado a las niñas liberadas del conflicto, incluidas las de las comunidades minoritarias.

Promoción de políticas y asociaciones en favor de los derechos del niño

En esta esfera prioritaria, el UNICEF promueve la participación efectiva de las minorías en la localización, la planificación, la ejecución, el seguimiento y la evaluación. Ello, junto con las iniciativas de promoción pertinentes en el seno de las comunidades minoritarias y en favor de ellas, facilita el desarrollo de iniciativas adaptadas a sus necesidades. En Nepal, el

programa Acción descentralizada en favor de los niños y las mujeres utiliza un marco basado en pruebas con datos desglosados por origen étnico y aplica enfoques participativos con grupos marginados como los dalits. El UNICEF también participa activamente en el desarrollo y la difusión de investigaciones y análisis de políticas de gran calidad sobre los niños y las mujeres, en colaboración con los asociados. El UNICEF ha promovido además investigaciones socioantropológicas mediante un convenio con la Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense, universidad comunitaria centrada en las comunidades afrodescendientes.

Colaboración con las organizaciones de la sociedad civil

Las organizaciones de la sociedad civil participan estrechamente en la labor del UNICEF en los 190 países en los que actúa. El UNICEF ha suscrito acuerdos formales con cientos de ONG y dirigentes individuales en 160 países, que van desde grandes redes como Save the Children hasta los comités de agua de aldea.

Las ONG que trabajan en un país determinado deben acercarse a la oficina del UNICEF en el país para tratar las posibilidades de asociación. Las asociaciones pueden ser informales (por ejemplo, intercambio de información, coordinación de esfuerzos) o más formales, que pueden comprender la provisión de fondos del UNICEF a una ONG para que realice actividades en favor de los niños de las minorías.

Las ONG tal vez deseen colaborar con el UNICEF a través del Comité de ONG del organismo. Establecido en 1952, se ha convertido en una red mundial de más de 80 ONG internacionales que trabajan en favor de los niños. El Comité:

- Facilita un intercambio bidireccional de información y experiencias entre el UNICEF y las ONG en los planos internacional y nacional;
- Alienta la cooperación entre las ONG y entre estas y el UNICEF;
- Alienta a las organizaciones miembros y sus afiliados nacionales a documentar y dar a conocer al UNICEF las necesidades especiales de los niños que sigan pendientes;
- Comparte con el UNICEF programas innovadores y satisfactorios ejecutados por ONG en los planos local, nacional e internacional y lecciones aprendidas;
- Hace aportaciones a las reuniones de la Junta Ejecutiva del UNICEF.

La oficina principal del Comité de ONG se encuentra en Nueva York. Su órgano de gobierno, el Foro Mundial, es una junta electiva integrada por seis ONG internacionales miembros y siete representantes regionales.

Datos de contacto e información adicional

Todas las comunicaciones a la sede del UNICEF en materia de derechos de las minorías se deben dirigir a:

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
Dependencia de Cuestiones de Género y Derechos
División de Políticas y Prácticas
3 United Nations Plaza
Nueva York, NY 10017
Estados Unidos de América

Fax: 1 212 735 44 20

Sitio web: www.unicef.org

Si desea más información sobre el Comité de ONG, póngase en contacto con:

Comité de ONG sobre el UNICEF

UNICEF House, 526-1

3 United Nations Plaza

Nueva York, NY 10017

Estados Unidos de América

Tel.: 1 212 326 77 13

Correo electrónico: ngocommittee@unicef.org

Sitio web: www.ngocomunicef.org

Un recurso útil es *Promoting the Rights of Minority Children and Women: A Review of UNICEF's Policies and Practices* (Minority Rights Group International, 2010)⁸¹.

⁸¹ Disponible en www.minorityrights.org/download.php?id=920 (consultado el 2 de diciembre de 2012).

CAPÍTULO IX

LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Resumen: Los procedimientos de denuncia de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para la protección de los derechos humanos solo pueden ser utilizados directamente por un gobierno, una asociación de trabajadores o empleadores o un delegado ante la Conferencia Internacional del Trabajo. Sin embargo, muchas de las normas de la OIT de no discriminación y sus actividades de promoción, supervisión y asistencia técnica pueden ser de interés para las minorías. En este capítulo se describen algunas de las normas e iniciativas pertinentes de la OIT.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) se estableció en 1919 en virtud del Tratado de Versalles. Fue el único elemento de la Liga de las Naciones que sobrevivió a la Segunda Guerra Mundial y en 1945 se convirtió en el primer organismo especializado del sistema de las Naciones Unidas. La estructura tripartita de la OIT (integrada por representantes de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores) es única entre las organizaciones intergubernamentales. La OIT es la única organización en la que los gobiernos no controlan todos los votos.

La OIT está integrada por tres órganos: la Conferencia General de representantes de los Estados miembros (la Conferencia Internacional del Trabajo), el Consejo de Administración y la Oficina Internacional del Trabajo. La Conferencia General y el Consejo de Administración están integrados en un 50% por representantes de los gobiernos y en el otro 50% por representantes de los empleadores y los trabajadores en los Estados miembros. La presencia y el derecho de voto de estos elementos no gubernamentales da a la OIT una perspectiva única sobre las cuestiones que examina y amplía las posibilidades para tratar los problemas prácticos que afrontan los miembros de la OIT.

Una de las principales actividades de la OIT es la aprobación y la aplicación de normas internacionales del trabajo. La OIT aprueba convenios y recomendaciones en la Conferencia Internacional del Trabajo, que se celebra con carácter anual, requiere a los gobiernos que examinen si se deben ratificar los convenios y supervisa estrechamente y comenta la manera en que los Estados miembros aplican los convenios que deciden ratificar. En la actualidad, los cerca de 200 convenios aprobados bajo los auspicios de la OIT se han ratificado en aproximadamente 7.714 ocasiones.

Normas de la OIT

Si bien la OIT tiene normas específicas para los pueblos indígenas y los migrantes, no existen normas concretas para las minorías étnicas, lingüísticas y religiosas. No obstante, algunas de las normas principales de la OIT son muy pertinentes para la protección de las minorías, puesto que se deben aplicar en un contexto de no discriminación y protección en igualdad de condiciones para todos.

No discriminación

Las actividades de la OIT para la eliminación de la discriminación en el empleo y la ocupación se basan en su Constitución, en virtud de la cual la OIT debe luchar contra la discriminación por razón de raza, credo o sexo. Su convenio principal en esta esfera es el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (N° 111), que se complementa con otras normas de la OIT y que prohíbe la discriminación en el empleo y la ocupación basada en motivos de raza,

color, religión y ascendencia nacional, entre otros. El Convenio N° 111 (ratificado por 169 países) es uno de los ocho convenios fundamentales de la OIT y, como tal, se encuentra entre los objetivos de una campaña de ratificación puesta en marcha por el Director General en 1995.

La OIT despliega una intensa actividad de supervisión en relación con este Convenio, al igual que con todos los demás convenios de los que es responsable, y la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT señala a la atención los problemas en la aplicación de los convenios en su informe anual. En muchas de estas observaciones se hace referencia a la discriminación basada en motivos de raza, religión y ascendencia nacional y se plantean cuestiones como el número insuficiente de miembros de las minorías étnicas empleados en los sectores público y privado, la falta de medidas positivas para promover el empleo de los miembros de las minorías o la ausencia de medios apropiados para evaluar las políticas, las estrategias y los programas de promoción de la igualdad de oportunidades para los miembros de los grupos minoritarios. En ellas se destaca siempre la necesidad de adoptar medidas proactivas para hacer frente a la persistente desigualdad que sufren las minorías y para establecer datos apropiados sobre su situación en el empleo y la ocupación.

Trabajo forzoso

Otro convenio que puede tener un efecto directo en la situación de las minorías es el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (N° 29), que prohíbe todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio. El Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (N° 105) es aún más preciso, disponiendo que no se puede hacer uso del trabajo forzoso como medida de discriminación racial. Además, los niños pertenecientes a minorías están especialmente protegidos por el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (N° 182). Por ejemplo, en una observación de 2006 sobre Tailandia, la Comisión de Expertos abordó el problema de los niños de las minorías étnicas que eran víctimas de la trata con fines de explotación laboral o sexual.

Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo

Aprobada en 1998, en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo se declara que “todos los Miembros [de la OIT], aun cuando no hayan ratificado los convenios aludidos, tienen un compromiso que se deriva de su mera pertenencia a la Organización de respetar, promover y hacer realidad, de buena fe y de conformidad con la Constitución, los principios relativos a los derechos fundamentales que son objeto de esos convenios [incluida] la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación”. Además de la discriminación, la Declaración abarca la libertad de asociación, la eliminación del trabajo forzoso y la abolición del trabajo infantil. Los Estados miembros que no hayan ratificado los convenios correspondientes deben informar anualmente en cualquier caso a la OIT sobre la manera en que estén tratando de hacer realidad los principios de la Declaración.

Cada año, la OIT publica un informe global sobre uno de los cuatro derechos abarcados por la Declaración⁸². En los informes globales sobre la discriminación publicados en 2003 y 2007 se prestó mucha atención a la discriminación que sufren las minorías. En el informe de 2007, por ejemplo, se señaló que se había producido un aumento del número de denuncias de discriminación religiosa de los musulmanes en Europa y los Estados Unidos de América; los pasmandas y los dalits en la India; los hindúes en el Afganistán, Bangladesh y el Pakistán; y los no musulmanes (en particular los cristianos) en la Arabia Saudita, la República Islámica del Irán,

⁸² Disponible en www.ilo.org/declaration/follow-up/globalreports/lang-en/index.htm (consultado el 2 de diciembre de 2012).

el Senegal, Egipto y el Sudán. Del mismo modo, los informes globales sobre el trabajo forzoso y el trabajo infantil han examinado la manera en que estas prácticas afectan a las minorías. En el informe de 2005 sobre el trabajo forzoso se señaló que, "hoy en día, la persistencia del trabajo forzoso puede imputarse a veces a unas pautas de discriminación ancladas en la sociedad contra ciertas etnias o castas minoritarias", en particular en algunos países de Asia. Tras cada informe global, se elabora un programa de acción para que la OIT y otras entidades de asistencia técnica se centren en estos problemas (véase más abajo).

Trabajo doméstico

El Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (N° 189) es el último convenio de la OIT que puede tener un efecto directo en las personas pertenecientes a minorías. Los trabajadores domésticos, a menudo sujetos a la explotación y la negación de los derechos humanos, también suelen pertenecer a minorías. El Convenio no menciona a las personas pertenecientes a minorías *per se*, sino que establece normas para el trato de los trabajadores domésticos. Complementado por la Recomendación sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (N° 201), el Convenio tiene por objetivo proteger y mejorar las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores domésticos en todo el mundo, que se estima que ascienden a entre 53 millones y 100 millones.

Procedimientos de supervisión, presentación de informes e interposición de quejas

La supervisión de las normas de la OIT está principalmente a cargo de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y el Comité de la Conferencia sobre la Aplicación de Convenios y Recomendaciones.

La Comisión de Expertos está integrada por 20 expertos jurídicos independientes de todos los principales sistemas sociales y económicos y todas las partes del mundo. Se reúne anualmente para examinar los informes recibidos de los gobiernos, que están obligados a informar periódicamente sobre la manera en que están aplicando los convenios que han ratificado. En virtud del artículo 23 de la Constitución de la OIT, los representantes de los trabajadores y los empleadores de un Estado miembro que haya ratificado convenios también pueden presentar observaciones sobre la manera en que los convenios se apliquen en la práctica, ofreciendo de ese modo un valioso complemento a los informes de sus gobiernos. La Comisión de Expertos informa públicamente de sus comentarios y observaciones acerca de convenios y países específicos.

El Comité de la Conferencia sobre la Aplicación de Convenios y Recomendaciones constituye el siguiente nivel de supervisión. Establecido cada año por la Conferencia Internacional del Trabajo, refleja la estructura tripartita de la OIT. Sobre la base del informe de la Comisión de Expertos, el Comité de la Conferencia selecciona varios casos especialmente importantes o persistentes y pide a los gobiernos en cuestión que comparezcan ante él y expliquen las situaciones sobre las que la Comisión de Expertos ha formulado observaciones. Al final de cada período de sesiones, el Comité informa a la Conferencia sobre los problemas encontrados por los gobiernos en el cumplimiento de sus obligaciones en virtud de la Constitución de la OIT o de los convenios que hayan ratificado. El informe del Comité de la Conferencia se publica en las *Actas de la Conferencia Internacional del Trabajo* cada año, junto con el debate de la Conferencia al respecto.

La mayor parte de la labor de supervisión de la OIT se realiza mediante un diálogo constante entre la Comisión de Expertos y los Estados miembros de la OIT, sobre la base de informes de los Estados complementados por las observaciones presentadas por los representantes de los trabajadores y los empleadores en virtud del artículo 23 de la Constitución de la OIT. Es

posible que los miembros de los grupos minoritarios o las ONG que se dedican a la promoción de los derechos de las minorías deseen investigar la posibilidad de presentar información a la Comisión de Expertos a través de una organización de trabajadores o empleados. Los grupos minoritarios y las ONG pueden enviar documentación sobre la situación de las minorías directamente a la OIT. Esa información no se puede presentar oficialmente a los órganos de supervisión, pero es útil para ampliar la base de conocimientos de la OIT.

Además de la supervisión basada en informes, la OIT cuenta con procedimientos de denuncia con los que se pueden abordar problemas de discriminación por razón del origen étnico que afectan a la vida laboral. Entre los distintos mecanismos establecidos por la OIT, el más pertinente para la discriminación de las minorías es la posibilidad de presentar una "reclamación" contra un Estado miembro en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT. Se examinarán las reclamaciones presentadas por "una organización profesional de empleadores o de trabajadores"; relativas a un Estado miembro de la OIT; que se refieran a un convenio ratificado por el Estado contra el cual se presente; y en las que se afirme que el Estado "no ha adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio, dentro de su jurisdicción, de un convenio en el que dicho Miembro sea parte".

Una vez recibida una reclamación, un comité tripartito especial designado por el Consejo de Administración examina el fondo de la denuncia. El comité presenta su informe al Consejo de Administración para su examen y aprobación y las cuestiones planteadas en la reclamación suelen ser objeto del seguimiento del mecanismo ordinario de supervisión, es decir, la Comisión de Expertos y el Comité de la Conferencia sobre la Aplicación de Convenios y Recomendaciones.

Se puede utilizar otro procedimiento de queja en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT. Esas quejas respecto a la aplicación de un convenio por un Estado miembro de la OIT de un convenio ratificado pueden ser presentadas por cualquier otro Estado miembro o delegado ante la Conferencia Internacional del Trabajo.

Asistencia técnica

La Oficina Internacional del Trabajo (la secretaría de la OIT) presta asistencia técnica y servicios de asesoramiento a los Estados miembros que deseen ratificar convenios o aplicarlos más plenamente. La OIT suele prestar asesoramiento en forma de seminarios nacionales, regionales y subregionales tripartitos sobre la ratificación y la aplicación de todos los convenios a los que hemos hecho referencia. Las actividades de asistencia técnica recientes relacionadas con la no discriminación se han centrado en el fortalecimiento de la legislación contra la discriminación y su aplicación. La OIT también organiza programas de formación en materia de no discriminación e igualdad en el trabajo, en particular por conducto de su Centro Internacional de Formación en Turín (Italia). En 2008, en colaboración con la Confederación Sindical Internacional, la OIT prestó apoyo al desarrollo y la ejecución de planes de acción destinados a luchar contra la discriminación racial y la xenofobia en el lugar de trabajo por sindicatos del Brasil, Nepal, Rumania y Sudáfrica.

El papel de las organizaciones no gubernamentales

Se puede acceder directamente a la OIT y sus mecanismos de supervisión a través de los sindicatos, las organizaciones de empleadores o los gobiernos. Si los trabajadores de una minoría son víctimas de discriminación u otras violaciones de los derechos humanos en el contexto del empleo, deben tratar de recabar el interés de una organización nacional o internacional que lleve su causa a la OIT.

Datos de contacto e información adicional

Todas las comunicaciones a la OIT se deben dirigir a:

Oficina Internacional del Trabajo
Departamento de Normas Internacionales del Trabajo
4 route des Morillons
CH-1211 Ginebra 22
Suiza

Tel.: 41 22 799 62 51

Fax: 41 22 799 63 44

Correo electrónico: normes@ilo.org

Sitio web: www.ilo.org

La base de datos ILOLEX, en el sitio web de la OIT, contiene los textos completos de todos los convenios de la OIT, en español, francés e inglés, así como las observaciones y los informes de sus órganos de supervisión. También contiene el estado de ratificación de los ocho convenios fundamentales de la OIT⁸³.

L. Swepston, "Labour rights", en *Economic, Social and Cultural Rights: A Guide for Minorities and Indigenous Peoples*, Margot E. Salomon, ed. (Minority Rights Group International, 2005), profundiza en la protección de los derechos de las minorías mediante las normas de la OIT⁸⁴.

L. Swepston, "Human rights complaint procedures of the International Labor Organization", en H. Hannum, *Guide to International Human Rights Practice* (Transnational/Nijhoff, 4^a ed. 2004), ofrece una descripción detallada de los procedimientos de denuncia de la OIT (disponible también en www.ilo.org bajo "Labour standards").

⁸³ Véase www.ilo.org/ilolex/english/index.htm; el estado de ratificación se encuentra disponible en www.ilo.org/ilolex/english/docs/declworld.htm (consultados el 2 de diciembre de 2012).

⁸⁴ Disponible en www.minorityrights.org/?lid=874 (consultado el 2 de diciembre de 2012).

CAPÍTULO X

LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA

Resumen: La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) realiza numerosos estudios, proyectos, actividades de asistencia técnica y otras iniciativas que pueden ser pertinentes para la protección de la cultura, la religión y la educación de las minorías y la prevención de su discriminación. Especialmente importante es la labor de la UNESCO en la promoción de la educación, la protección del patrimonio cultural tangible e intangible y la lucha contra el racismo y todas las formas de discriminación e intolerancia. Los miembros de las minorías pueden presentar denuncias de violaciones de los derechos que inciden en el mandato de la UNESCO sobre la educación, la ciencia, la cultura y la comunicación en el marco de un procedimiento confidencial.

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) es un organismo especializado de las Naciones Unidas fundado en 1945. En la actualidad, cuenta con 195 Estados miembros y 8 miembros asociados. La Conferencia General de los Estados miembros es su órgano supremo de gobierno. Gran parte de la labor de la UNESCO se lleva a cabo en colaboración con diversas instituciones nacionales que colaboran en la ejecución de su programa. Los Estados miembros crean comisiones nacionales integradas por representantes de las comunidades educativa, científica y cultural nacionales. Más de 9.000 "escuelas asociadas" ayudan a los jóvenes a tener actitudes de tolerancia y entendimiento internacional y cerca de 4.000 clubes, asociaciones y centros de la UNESCO promueven los ideales y las actividades de la organización en el plano comunitario. Cientos de ONG mantienen relaciones oficiales con la UNESCO y más de 1.000 cooperan con ella de forma ocasional.

El principal objetivo de la UNESCO es contribuir a la paz y la seguridad en el mundo promoviendo la colaboración entre las naciones mediante la educación, la ciencia, la cultura y la comunicación.

La UNESCO y las minorías

Los principales programas de la UNESCO se centran en las minorías y el respeto de sus derechos de conformidad con lo establecido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas y otros instrumentos internacionales pertinentes. También hay disposiciones relativas a los derechos de las minorías en otros importantes instrumentos normativos de la UNESCO, algunos de los cuales se tratan a continuación⁸⁵. Además, la UNESCO ha emprendido actividades que abordan cuestiones de las minorías en sus programas de educación, ciencias sociales, cultura, comunicación e información.

La lucha contra el racismo, la discriminación, la xenofobia y la intolerancia ha ocupado un lugar central en el mandato de la UNESCO desde su creación. El artículo 1 de la Constitución

⁸⁵ Véase http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=23772&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html (consultado el 3 de diciembre de 2012).

de la UNESCO establece su propósito de “contribuir a la paz y a la seguridad estrechando, mediante la educación, la ciencia y la cultura, la colaboración entre las naciones, a fin de asegurar el respeto universal a la justicia, a la ley, a los derechos humanos y a las libertades fundamentales que sin distinción de raza, sexo, idioma o religión, la Carta de las Naciones Unidas reconoce a todos los pueblos del mundo”.

La UNESCO ha mantenido su compromiso con este mandato mediante, entre otras acciones, la movilización de la comunidad científica para refutar el concepto de “raza”. La UNESCO ha elaborado instrumentos internacionales en los que se describen principios generales, conceptos y criterios universales en apoyo de la lucha contra el racismo y la discriminación, que sirven como normas fundamentales para frustrar las amenazas a la paz y la estabilidad social. Con diferencia, el instrumento más importante elaborado por la UNESCO en este ámbito es su Declaración sobre la raza y los prejuicios raciales de 1978⁸⁶, que constituye un hito en el desarrollo de instrumentos normativos internacionales en esta esfera y sigue siendo un punto de referencia fundamental para la UNESCO en su lucha contra el racismo y la intolerancia.

La UNESCO participó activamente en la Conferencia de Durban. Muchas de las recomendaciones de la Declaración y el Programa de Acción de Durban están relacionadas con su mandato, como las relativas a la educación y la sensibilización, la información, las comunicaciones y los medios de difusión y la reunión de datos y la investigación. Además, se instó expresamente a la UNESCO a que actuara en esferas específicas relacionadas con su mandato constitucional.

La labor de la UNESCO contra el racismo y todas las formas de discriminación se afianzó mediante la aprobación en 2003 de una Estrategia integrada de lucha contra el racismo, la discriminación, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia⁸⁷.

La educación y las minorías

El derecho a la educación está en el centro de la misión de la UNESCO y forma parte de su mandato constitucional. En 1960, la UNESCO aprobó la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza, en la que se reconoce el papel crucial de la educación en la igualdad de oportunidades para los miembros de todos los grupos raciales, nacionales o étnicos. Era la primera vez que un instrumento vinculante del sistema de las Naciones Unidas contenía una definición detallada del término “discriminación”, de la siguiente manera: “toda distinción, exclusión, limitación o preferencia fundada en la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de cualquier otra índole, el origen nacional o social, la posición económica o el nacimiento, que tenga por finalidad o por efecto destruir o alterar la igualdad de trato en la esfera de la enseñanza [...]”. La Convención insta a los Estados a que adopten medidas inmediatas en favor de la igualdad en la educación y vincula el concepto de educación directamente a los derechos humanos.

Las comunidades minoritarias están entre las más desfavorecidas del mundo en el ámbito de la enseñanza y la UNESCO hace un hincapié especial en ellas en su programa de educación. En la Evaluación de la Educación para Todos (EPT) de 2000 se propusieron numerosas maneras en que las escuelas pueden dar respuesta a las necesidades de sus alumnos, en particular mediante programas de acción afirmativa para eliminar los obstáculos a la escolarización de las niñas, enseñanza bilingüe para los niños de las minorías étnicas y enfoques imaginativos y diversos para atraer a los niños no escolarizados⁸⁸.

⁸⁶ E/CN.4/Sub.2/1982/2/Add.1, anexo V.

⁸⁷ Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001312/131202e.pdf> (consultado el 3 de diciembre de 2012).

⁸⁸ Véase www.unesco.org/education/efa/efa_2000_assess/index.shtml (consultado el 3 de diciembre de 2012).

La UNESCO también ha participado activamente en la ejecución del Programa Mundial para la educación en derechos humanos, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2004. La UNESCO es partidaria de la inclusión de los principios y los valores de los derechos humanos en los sistemas educativos y alienta a los Estados a desarrollar y aplicar planes nacionales de acción en favor de una educación que incluya los derechos humanos.

La UNESCO ha elaborado Directrices sobre la educación intercultural para ayudar a los encargados de la formulación de las políticas a comprender las cuestiones clave de la educación intercultural haciendo hincapié en las minorías. Sobre la base de los instrumentos normativos fundamentales y numerosas conferencias, presentan conceptos y principios para guiar las actividades y la formulación de políticas en el futuro.

En colaboración con el Consejo de Europa, la UNESCO está promoviendo la educación básica de los niños romaníes, que sufren discriminación no solo en lo que respecta a su acceso a la educación básica, sino también a la naturaleza de la enseñanza que reciben en la escuela.

La UNESCO ha movilizado a algunos de sus asociados mediante su Plan de Escuelas Asociadas (redPEA). Muchas escuelas de la redPEA han participado en proyectos basados en las escuelas contra la discriminación, como la campaña internacional Todos iguales en la diversidad de la redPEA.

Las ciencias sociales, los derechos humanos y la lucha contra la discriminación y la intolerancia

A fin de contribuir a la lucha contra el racismo y la discriminación, la UNESCO está fortaleciendo su investigación sobre la relación entre las formas actuales de racismo y discriminación y determinados prejuicios y formas de discriminación tradicionales. Está investigando la construcción de identidades en las sociedades multiculturales y multiétnicas, analizando la discriminación y la exclusión a las que puede dar lugar y buscando respuestas que respeten la diversidad de la identidad. Está poniendo en marcha estudios y movilizándolo a la comunidad científica y el público para crear conciencia sobre la aparición de posibles nuevas formas de discriminación. Como parte de esta iniciativa, se está prestando especial atención a la estigmatización y la discriminación asociadas al VIH/SIDA y las nuevas epidemias.

Coalición Internacional de Ciudades contra el Racismo, la Discriminación, la Xenofobia y la Intolerancia

Las ciudades son lugares donde personas de diferentes procedencias, orígenes, religiones, clases sociales, grupos étnicos y nacionalidades viven y trabajan juntas. La ciudad puede ser un lugar donde el miedo, el odio y la discriminación prevalezcan o un lugar de integración, armonía y respeto mutuo. A pesar de que los gobiernos tienen responsabilidades y obligaciones legales, las ciudades pueden desempeñar un papel importante en la construcción de sociedades integradoras.

Es en este contexto en el que se concibió la creación de una Coalición Internacional de Ciudades contra el Racismo, la Discriminación, la Xenofobia y la Intolerancia. El proyecto tiene por objeto ayudar a los municipios a desarrollar y fortalecer sus políticas en aras de una mayor integración social. Alienta el establecimiento de asociaciones en la lucha contra la discriminación y la exclusión en las ciudades de todo el mundo. Tras el establecimiento de seis coaliciones regionales, la Coalición Internacional se puso en marcha en junio de 2008. Permite que las ciudades intercambien experiencias e información, aprendan mutuamente, evalúen conjuntamente los efectos de las políticas y se comprometan a realizar determinadas actividades colectivamente.

Los jóvenes

La UNESCO considera que la energía y la motivación de los jóvenes son activos extraordinarios para poner en marcha cambios positivos, especialmente con respecto a las actividades necesarias para luchar contra todas las formas de discriminación. Su estrategia de acción con y para los jóvenes se basó en el Programa de Acción Mundial para los Jóvenes hasta el año 2000 y años subsiguientes, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1995. A fin de promover la participación de los jóvenes en la elaboración de políticas en diversos niveles, cada dos años la UNESCO organiza el Foro de la Juventud de la UNESCO, que reúne a representantes de la juventud de todo el planeta. En el séptimo Foro de la Juventud de la UNESCO, celebrado en 2011, se trató el tema de “Cómo impulsan el cambio los jóvenes”.

El programa MOST

MOST (Gestión de las Transformaciones Sociales) es un programa de investigación de la UNESCO diseñado y gestionado por el Sector de las Ciencias Sociales que promueve la investigación internacional comparada en ciencias sociales. MOST se centra en la naturaleza del cambio en las sociedades multiculturales y multiétnicas, en las que las cuestiones de la educación, la cultura y la religión, la identidad y las necesidades humanas, la gobernanza democrática, el conflicto y la cohesión interactúan en patrones complejos. Esta investigación debe ayudar a formular políticas que contribuyan a la consecución de la igualdad de derechos de ciudadanía entre los grupos étnicos y eviten y resuelvan los conflictos étnicos. Numerosos proyectos de MOST, finalizados o en curso, se ocupan de los aspectos sociales y políticos de la migración internacional y la creciente diversidad etnocultural⁸⁹.

Cultura y minorías

Patrimonio cultural

De conformidad con la Convención para el patrimonio mundial de 1972, por “patrimonio cultural” se entiende los monumentos, los grupos de construcciones o los lugares que tengan un valor histórico, estético, arqueológico, científico, etnológico o antropológico. Se consideran “patrimonio natural” las formaciones físicas, biológicas y geológicas excepcionales, como los hábitats de plantas amenazadas o especies animales y zonas que tengan valor científico o estético o sean importantes desde el punto de vista de la conservación. Cada país que ratifique la Convención se compromete a conservar los lugares situados en su territorio, algunos de los cuales se pueden reconocer como Sitios del Patrimonio Mundial. Su preservación para las generaciones futuras se convierte en una responsabilidad compartida por la comunidad internacional en su conjunto.

La Convención está bajo la supervisión del Comité del Patrimonio Mundial, que se reúne anualmente para tratar todos los asuntos relacionados con su aplicación. También decide la inscripción de nuevos sitios en la Lista del Patrimonio Mundial. Algunos de los sitios culturales o naturales incluidos en la Lista del Patrimonio Mundial se encuentran en regiones en las que viven comunidades minoritarias, como los arrozales en terrazas de los ifugaos en Filipinas y la ciudad vieja de Lijiang de los naxis en China. La UNESCO alienta a las comunidades minoritarias a que participen en la identificación de sitios que podrían ser designados por su gobierno para la inscripción en la Lista del Patrimonio Mundial⁹⁰.

⁸⁹ Véase www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/social-transformations/most-programme (consultado el 3 de diciembre de 2012).

⁹⁰ Véase <http://whc.unesco.org/en/committee> (consultado el 3 de diciembre de 2012).

Si desea más información, póngase en contacto con:

Centro del Patrimonio Mundial
UNESCO
7, place de Fontenoy
75352 París 07SP
Francia

Correo electrónico: whc-info@unesco.org

Sitio web: whc.unesco.org

Patrimonio cultural inmaterial

La UNESCO ha protegido el “patrimonio cultural inmaterial” desde 1989, en virtud de su Recomendación sobre la Salvaguardia de la Cultura Tradicional y Popular. El patrimonio cultural inmaterial comprende el patrimonio cultural oral, los idiomas, las artes escénicas y los actos festivos, los rituales y las prácticas sociales, los sistemas de conocimiento y las creencias y las prácticas sobre la naturaleza. En muchas culturas y para las poblaciones minoritarias e indígenas en particular, el patrimonio cultural inmaterial es una fuente esencial de identidad.

Desde que la UNESCO puso en marcha el programa de Salvaguardia y promoción del patrimonio inmaterial en 1993, ha realizado muchas actividades que abarcan diversos aspectos del patrimonio cultural inmaterial de las minorías en Asia, África y el Pacífico; algunas de ellas todavía están en curso. La UNESCO también está realizando un estudio de viabilidad sobre la elaboración de un nuevo instrumento normativo para proteger el patrimonio cultural inmaterial.

En los últimos años, la UNESCO ha aprobado dos importantes convenciones relacionadas con la promoción de los derechos culturales de las minorías. La Convención para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial de 2003 establece salvaguardias y promueve las prácticas, las representaciones, las expresiones, el conocimiento y las habilidades, así como los instrumentos, los objetos, los artefactos y los espacios culturales conexos, que las comunidades, los grupos y, en algunos casos, los particulares reconocen como parte de su patrimonio cultural. La Convención establece un fondo y un sistema de inscripción del patrimonio representativo y en peligro. El artículo 15 requiere la plena participación de las comunidades y otros que crean y mantienen ese patrimonio y su participación en su gestión activa.

En la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales de 2005 se alienta a los Estados a que incorporen la cultura como elemento estratégico a las políticas de desarrollo nacionales e internacionales y adopten medidas para proteger y promover la diversidad de las expresiones culturales en su territorio. Se hace hincapié en la importancia del reconocimiento de la igual dignidad y respeto de todas las culturas, comprendidas las de las personas pertenecientes a minorías, y la libertad de crear, producir, difundir y distribuir las expresiones culturales tradicionales, así como de tener acceso a ellas, y se pide a los Estados que creen entornos propicios para ello. En el preámbulo de la Convención se reconoce la importancia de la vitalidad de las culturas, especialmente en el caso de las personas pertenecientes a minorías y de los pueblos autóctonos. Asimismo, en el artículo 2 3) se reitera la igual dignidad de todas las culturas, con especial referencia a las culturas de las minorías y los pueblos autóctonos.

Promoción del diálogo intercultural

Como organismo principal del Programa Mundial para el Diálogo entre Civilizaciones de 2001 de las Naciones Unidas⁹¹, la UNESCO trata de relacionar más estrechamente los principios

⁹¹ Resolución 56/6 de la Asamblea General.

de la diversidad cultural y el diálogo intercultural. Mediante sus programas sobre el diálogo intercultural e interconfesional, la UNESCO fomenta la reflexión sobre las condiciones para incorporar los principios de la diversidad cultural y el diálogo intercultural en las políticas en favor del desarrollo sostenible y sobre la búsqueda de valores transversales, ante los nuevos retos de la diversidad cultural en el contexto de la globalización.

La celebración del Día Mundial de la Diversidad Cultural para el Diálogo y el Desarrollo, proclamado por la Asamblea General para el 21 de mayo de cada año, tiene una importancia cada vez mayor. Bajo los auspicios de la UNESCO, ofrece la oportunidad de ampliar la reflexión sobre los valores de la diversidad cultural para aprender a “convivir” mejor.

Los medios de comunicación y las comunicaciones

Teniendo en cuenta su impacto y alcance, los medios de comunicación pueden desempeñar un papel importante en la protección de los derechos humanos y la lucha contra la discriminación. Para ser eficaz, el periodismo debe ser inclusivo, reflejar la composición, las preocupaciones y los puntos de vista de toda la comunidad y ser responsable. Por lo tanto, los periodistas deben desarrollar fuentes que representen la diversidad del pensamiento, los sentimientos y la experiencia de las personas para las que trabajan. La UNESCO respalda la diversidad en las redacciones de los medios de comunicación y ha prestado apoyo a iniciativas de capacitación (por ejemplo, sobre el periodismo de investigación de los derechos humanos y la diversidad) y la elaboración de manuales pertinentes para los periodistas (por ejemplo, *Reporting on Diversity*).

La Power of Peace Network es una plataforma multimedia y de TIC independiente creada por la UNESCO. Tiene una estructura sostenible y sin ánimo de lucro y está concebida para producir y distribuir contenidos generados a nivel local a través de una red de colaboradores que comprende prestatarios de servicios de radio y televisión, distribuidores de servicios vía satélite, empresas de telefonía móvil y proveedores de Internet⁹².

Procedimiento de denuncia de violaciones de derechos humanos

La mayor parte de la labor de la UNESCO en la esfera de los derechos humanos es de promoción más que de protección, pero desde 1978 dispone de un procedimiento de examen de comunicaciones (denuncias) de presuntas violaciones de derechos humanos⁹³. El procedimiento es confidencial y solo se aplica a violaciones de derechos humanos dentro de sus ámbitos de competencia, a saber, la educación, la ciencia, la cultura y la información. Muchas preocupaciones de las minorías están directamente relacionadas con cuestiones del idioma, la cultura y la educación y debería ser relativamente fácil demostrar que esas cuestiones son competencia de la UNESCO.

Las personas, los grupos de personas y las ONG pueden presentar comunicaciones a la UNESCO sobre violaciones de derechos humanos, independientemente de que sean víctimas o solo tengan un “conocimiento fidedigno” de tales violaciones. En teoría, se pueden presentar comunicaciones contra cualquier Estado; en la práctica, se examinan las comunicaciones contra cualquier Estado que sea miembro de la UNESCO.

Las comunicaciones se deben enviar a:

⁹² Véase http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL_ID=28488&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html (consultado el 3 de diciembre de 2012).

⁹³ 104 EX/Decision 3.3. Véase http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=27969&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html (consultado el 3 de diciembre de 2012).

Director de la Oficina de Normas Internacionales y Asuntos Jurídicos
UNESCO
7 place de Fontenoy
75352 París 07
Francia

La carta inicial (que se debe redactar en una de las lenguas de trabajo de la UNESCO, francés o inglés) debe contener un resumen de la denuncia. Una vez recibida, la secretaría de la UNESCO envía al autor de la carta un formulario que debe rellenar. Este formulario constituye la comunicación oficial que se transmitirá al Estado en cuestión. Se puede rellenar una copia del formulario y adjuntarla a la carta inicial.

El Comité de Convenciones y Recomendaciones de la Junta Ejecutiva, integrada por representantes de los gobiernos y que se suele reunir dos veces al año examina las comunicaciones en privado. Al examinar una comunicación, el Comité invita al Estado en cuestión a que proporcione información o responda preguntas sobre la admisibilidad o el fondo de la comunicación.

Dado que el Comité no es un tribunal internacional, trata de resolver el problema en un espíritu de cooperación, diálogo y entendimiento mutuo. Su objetivo es lograr una solución mutuamente satisfactoria, no solo decidir si ha habido o no una violación. El Comité presenta un informe confidencial a la Junta Ejecutiva sobre cada comunicación examinada, incluida toda decisión que pueda adoptar o toda recomendación que pueda formular; también se informa al autor de la comunicación y el Estado en cuestión de las decisiones del Comité.

El Director General de la UNESCO ha gozado desde hace mucho tiempo del derecho de intercesión conferido por la Conferencia General⁹⁴. Por lo tanto, es posible que el Director General haga personalmente gestiones humanitarias en nombre de personas que hayan sido presuntamente víctimas de violaciones de derechos humanos en los ámbitos de competencia de la UNESCO y cuyos casos sean urgentes⁹⁵.

Datos de contacto e información adicional

Si desea comunicarse con la UNESCO, puede ponerse en contacto con:

Sección de Lucha contra la Discriminación y el Racismo
División de Derechos Humanos, Seguridad Humana y Filosofía
Sector de Ciencias Sociales y Humanas
UNESCO
1 Rue Miollis
75732 París
Francia
Fax: 33 1 45 68 57 23

⁹⁴ Véase en particular el documento 19C/Resolution 12.1.

⁹⁵ Los párrafos 8 y 9 del documento 104 EX/Decision 3.3 reconocen el papel desempeñado por el Director General a este respecto (véase la nota 100).

TERCERA PARTE

SISTEMAS REGIONALES

Cuando hay vías regionales para promover y proteger los derechos de los miembros de las minorías, deberían ser a menudo el primer recurso para los activistas de los derechos de las minorías. Es probable que los órganos regionales se centren en cuestiones de particular interés local, como los romaníes en Europa o los afrodescendientes en América, y a menudo son accesibles para los defensores de las minorías y las ONG.

Los capítulos XI a XV tratan de los actores regionales más importantes de África, Europa y América, aunque no pretenden ser exhaustivos.

En cuanto a los mecanismos internacionales de Asia y el Oriente Medio y el Norte de África, las principales fuentes de apoyo para los derechos de las minorías siguen siendo las instituciones mundiales tratadas en las partes primera y segunda de la presente *Guía*. Sin embargo, se deben mencionar brevemente tres instituciones o mecanismos regionales que podrían ser útiles para promover y proteger los derechos de las personas pertenecientes a minorías.

Asia cuenta con dos órganos intergubernamentales subregionales que tienen componentes de derechos humanos: la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) y la Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional (SAARC).

Asociación de Naciones del Asia Sudoriental

En noviembre de 2007, los Estados miembros de la ASEAN firmaron su Carta, que establece los propósitos y los principios de la Asociación⁹⁶. Aunque la Carta no es un tratado de derechos humanos, en ella se afirma que uno de los propósitos de la ASEAN es “promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales” (art. 1 7)) y que los Estados miembros deben actuar de conformidad con el principio del “respeto de las libertades fundamentales, la promoción y la protección de los derechos humanos y la promoción de la justicia social” (art. 2 2) i)). No hay ninguna referencia específica a las minorías en la Carta, pero los principios de la ASEAN comprenden “el respeto de las diversas culturas, idiomas y religiones de los pueblos de la ASEAN, destacando al mismo tiempo sus valores comunes en el espíritu de la unidad en la diversidad” (art. 2 2) l)).

De conformidad con el artículo 14 de la Carta, en 2009 se creó la Comisión Intergubernamental de la ASEAN sobre los Derechos Humanos⁹⁷. Sus funciones son principalmente de promoción y debe aplicar un “enfoque constructivo y de no confrontación” (art. 2 4)), teniendo en cuenta el principio de “no injerencia en los asuntos internos de los Estados miembros de la ASEAN” (art. 2 1) b)). Debe también “promover los derechos humanos en el contexto regional, teniendo en cuenta las particularidades nacionales y regionales y el respeto mutuo de los diferentes orígenes históricos, culturales y religiosos, así como el equilibrio entre los derechos y los deberes” (art. 1 4)). Debe además “hacer respetar las normas internacionales de derechos humanos establecidas por la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración y el Programa de Acción de Viena y los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que los Estados miembros de la ASEAN sean partes” (art. 1 6)).

⁹⁶ Brunei Darussalam, Camboya, Filipinas, Indonesia, Malasia, Myanmar, República Democrática Popular Lao, Singapur, Tailandia y Viet Nam.

⁹⁷ Disponible en www.asean.org/archive/publications/ASEAN-Charter.pdf (consultado el 3 de diciembre de 2012).

El mandato de la Comisión también incluye, entre otras cosas:

- La elaboración de una declaración de la ASEAN sobre los derechos humanos;
- El aumento de la conciencia pública sobre los derechos humanos;
- El fomento de la capacidad y la prestación de servicios de asesoramiento y asistencia técnica;
- La preparación de estudios temáticos;
- La obtención de información de los Estados miembros de la ASEAN sobre la promoción y la protección de los derechos humanos.

La Comisión se reúne por lo menos diez días al año y presenta un informe anual a la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de la ASEAN. La Comisión no tiene el mandato de investigar casos de violaciones de derechos humanos; no obstante, las ONG prepararon informes sobre violaciones de derechos humanos y formularon declaraciones públicas con ocasión de su primer período de sesiones. Los defensores de las minorías deberían poder ponerse en contacto con sus miembros (que son representantes de los gobiernos, no expertos independientes) por conducto de sus ministerios de relaciones exteriores o la secretaría de la ASEAN, a saber:

Secretaría de la ASEAN
70A Jl. Sisingamangaraja
Yakarta 12110
Indonesia

Tel.: 62 21 726 29 91; 62 21 724 33 72

Fax: 62 21 739 82 34; 62 21 724 35 04

Sitio web: www.asean.org

Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional

La Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional (SAARC) tiene como objetivo promover el crecimiento económico y el desarrollo en la región del Asia Meridional. En la Carta de la SAARC no se mencionan los derechos humanos. Sin embargo, varios tratados de la SAARC abordan cuestiones relacionadas con los derechos humanos y la Asociación aprobó una Carta Social en 2004⁹⁸.

Entre los principios, las metas y los objetivos de la Carta Social se encuentran “velar por la tolerancia, la no violencia, el pluralismo y la no discriminación en el respeto de la diversidad en el seno de las sociedades y entre ellas” (art. 2 2) vii)); “velar por que se incluya a las personas y los grupos desfavorecidos, marginados y vulnerables en el desarrollo social” (art. 2 2) xi)); y “promover el respeto universal, así como la observancia y la protección, de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos” (art. 2 2) xii)). La Carta Social no crea ningún órgano con la responsabilidad de supervisar sus disposiciones.

Carta Árabe de Derechos Humanos

El texto revisado de la Carta Árabe de Derechos Humanos, aprobado en 2004 bajo los auspicios de la Liga de los Estados Árabes, entró en vigor en marzo de 2008 tras su ratificación por Argelia, Bahrein, los Emiratos Árabes Unidos, Jordania, Libia, la República Árabe Siria y la Autoridad Palestina. Desde entonces, el Yemen, Qatar y la Arabia Saudita también la han ratificado.

⁹⁸ Disponible en www.saarc-sec.org/areaofcooperation/detail.php?activity_id=7 (consultado el 3 de diciembre de 2012).

En virtud de la Carta, los Estados partes deben velar por que todas las personas sujetas a su jurisdicción disfruten de los derechos en ella enunciados, "sin distinción alguna por razón de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión, pensamiento, origen nacional o social, riqueza, nacimiento o discapacidad física o mental" (art. 3 1)). El artículo 25 (reflejando el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos) dispone que "no se negará a las personas que pertenezcan a minorías el derecho a tener su propia vida cultural, a emplear su propio idioma y a [practicar] su propia religión. El ejercicio de estos derechos se regirá por la ley". Aunque en la Carta no se define a las minorías, en el artículo 43 se establece que "ninguna de las disposiciones de esta Carta se puede interpretar en menoscabo de los derechos y libertades [...] protegidos por los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos que hayan aprobado o ratificado los Estados partes, incluidos los derechos de la mujer, los derechos del niño y los derechos de las personas pertenecientes a minorías".

La Carta establece (art. 45 1)) un órgano de supervisión integrado por expertos independientes, el Comité Árabe de Derechos Humanos, para examinar el cumplimiento de sus principios por los Estados partes. El artículo 48 requiere que los Estados partes presenten informes periódicos al Comité sobre las medidas que hayan adoptado para hacer efectivos los derechos de la Carta. Además, dispone que los informes, las observaciones y las recomendaciones del Comité se deben publicar y difundir ampliamente.

CAPÍTULO XI

EL SISTEMA DE DERECHOS HUMANOS DE LA UNIÓN AFRICANA

Resumen: La Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos es un instrumento regional concebido para reflejar la historia, los valores, las tradiciones y el desarrollo de los pueblos en África. La Carta combina los valores africanos con las normas internacionales no solo promoviendo los derechos individuales internacionalmente reconocidos, sino también proclamando derechos colectivos y deberes individuales. En el presente capítulo se describen los derechos que figuran en la Carta que tienen un interés particular para las minorías, así como la labor del órgano principal de vigilancia de la Carta, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. Aunque no existe una institución dedicada específicamente a las minorías dentro del sistema africano de derechos humanos, la Comisión ha adoptado un enfoque muy amplio de las cuestiones de las minorías. La labor de la Comisión se complementa con la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, órgano de transición que será reemplazado por la Corte Africana de Justicia y Derechos Humanos.

La Unión Africana

En 2002, la Organización de la Unidad Africana, establecida en 1963 como órgano regional dedicado principalmente a la erradicación del colonialismo en el continente, se convirtió en la Unión Africana⁹⁹. Casi todos los 54 Estados del continente africano son miembros de la Unión Africana, con la única excepción de Marruecos. La predecesora de la Unión Africana, la Organización de la Unidad Africana se dedicaba principalmente a las relaciones entre los Estados y los objetivos fundamentales de la preservación de la soberanía de los Estados, la integridad territorial y las fronteras coloniales. El Acta Constitutiva de la Unión Africana es mucho más amplia. Uno de sus objetivos es “promover y proteger los derechos humanos y de los pueblos de conformidad con la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y otros instrumentos pertinentes de derechos humanos” (art. 3 h)). Otra diferencia significativa del mandato de la Organización de la Unidad Africana es que la Unión Africana tiene el derecho a “intervenir en un Estado miembro [...] con respecto a circunstancias graves, a saber, crímenes de guerra, genocidio y crímenes de lesa humanidad” (art. 4 h)).

La Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos

La Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, también llamada la Carta de Banjul, fue aprobada por los Estados miembros de la Organización de la Unidad Africana en 1981 y entró en vigor cinco años más tarde. Cabe señalar que la Carta es innovadora en comparación con los demás instrumentos regionales de derechos humanos al poner especial énfasis en los derechos de los “pueblos”. Aunque en la Carta no se hace una referencia específica a las minorías, la Comisión Africana ha interpretado que su protección de los derechos de los pueblos comprende a las minorías, como se señala más adelante. Además, al igual que otros instrumentos internacionales de derechos humanos, hay algunas disposiciones en la Carta especialmente importantes para los miembros de los grupos minoritarios.

⁹⁹ El Acta Constitutiva de la Unión Africana fue aprobada por los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la Organización de la Unidad Africana en julio de 2000 y entró en vigor el 26 de mayo de 2001.

Tanto los derechos individuales como los derechos de los pueblos están sujetos a las disposiciones generales de los artículos 1, 2 y 26.

En el *artículo 1* se afirma que “los Estados miembros de la Organización de la Unidad Africana partes en la presente Carta reconocen los derechos, deberes y libertades enunciados en este capítulo y se comprometen a adoptar medidas legislativas o de otro tipo para hacerlos realidad”.

El *artículo 2* dispone que “toda persona tiene derecho al disfrute de los derechos y libertades reconocidos y garantizados en la presente Carta sin distinción alguna por motivos de raza, etnia, color, sexo, idioma, religión, opinión política o cualquier otra opinión, origen nacional o social, fortuna, nacimiento o cualquier otra condición”.

En el *artículo 26* se dispone que “los Estados partes en la presente Carta tendrán el deber de garantizar la independencia de los tribunales y permitirán el establecimiento y la mejora de instituciones nacionales apropiadas encargadas de la promoción y la protección de los derechos y las libertades garantizados por la presente Carta”.

Derechos individuales

El *artículo 3* establece que todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho a igual protección de la ley.

El *artículo 7* garantiza el derecho a un juicio justo. En este contexto, una decisión de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos supuso la protección de una minoría lingüística en un Estado bilingüe. La Comisión dictaminó que, “como no todos los ciudadanos dominan ambos idiomas, el Estado tiene el deber de asegurarse de que, cuando se celebre un juicio en un idioma que no hable el acusado, se proporcione la asistencia de un intérprete. No hacerlo constituye una violación del derecho a un juicio justo”¹⁰⁰.

El *artículo 8* protege el derecho a practicar la religión que se desee. La Comisión aplicó esta disposición para proteger a la minoría cristiana en el Sudán, observando que el Estado violaba el derecho de los autores a practicar la religión, porque los no musulmanes no tenían derecho a predicar o construir iglesias y eran objeto de acoso, detenciones arbitrarias y expulsiones¹⁰¹.

El *artículo 12* garantiza el derecho a la libertad de circulación y residencia dentro de las fronteras del Estado; el derecho a abandonar cualquier país, incluido el propio, y a regresar a él; y el derecho a solicitar asilo. También prohíbe las expulsiones en masa de extranjeros “dirigidas contra grupos nacionales, raciales, étnicos o religiosos”.

El *artículo 13 3)* protege el derecho a la igualdad de acceso a los bienes y los servicios públicos.

En el *artículo 17 2)* se establece que todos “pueden participar libremente en la vida cultural de su comunidad” y en el *artículo 17 3)* se dispone que “el Estado promoverá y protegerá los valores morales y tradicionales reconocidos por la comunidad”. Al interpretar esta disposición, la Comisión ha observado que “el idioma forma parte de la estructura de la cultura; de hecho es su fundamento y medio de expresión por excelencia. Su uso enriquece a la persona y le permite participar activamente en la comunidad y en sus actividades. Privar a una persona de esa participación es lo mismo que privarla de su identidad”¹⁰².

En las directrices aprobadas por la Comisión para ayudar a los Estados a preparar sus informes periódicos (véase más adelante) se pide a los Estados que proporcionen información sobre “las

¹⁰⁰ Comunicación N° 266/2003, *Kevin Mgwanga Gunme et al. v. Cameroon* (2009).

¹⁰¹ Comunicaciones N°s 48/90, 50/91, 52/91 y 89/93, *Amnesty International and Others v. Sudan* (1999).

¹⁰² Comunicaciones N°s 54/91, 61/91, 98/93, 164/97 a 196/97 y 210/98, *Malawi African Association and Others v. Mauritania* (2000).

medidas y los programas destinados a promover el conocimiento y el disfrute del patrimonio cultural de los grupos y las minorías étnicas nacionales y de los sectores autóctonos de la población”¹⁰³. Con respecto al derecho a la educación establecido en el artículo 17 1) de la Carta, en la directriz 47 e) se señala a la atención de los Estados su obligación de informar sobre “la promoción del entendimiento, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales, étnicos o religiosos” y sobre las medidas adoptadas en favor de grupos especiales, como “los niños pertenecientes a minorías lingüísticas, raciales, religiosas o de otro tipo y los niños pertenecientes a sectores autóctonos de la población, en su caso”.

Los derechos de los pueblos

La Carta Africana contiene una serie de derechos colectivos atribuidos a los “pueblos”. Del estudio de la jurisprudencia de la Comisión se desprende que esta entiende por “pueblos” comunidades étnicas identificables y hasta la fecha no ha distinguido entre minorías y pueblos indígenas en ninguno de los casos sobre los derechos de los pueblos.

El artículo 19 establece que “todos los pueblos son iguales, gozan del mismo respeto y tienen los mismos derechos. Nada justifica la dominación de un pueblo por otro”. En las directrices de presentación de informes sobre el artículo 19 se requiere más concretamente que los Estados ofrezcan información sobre “el marco constitucional y legislativo de protección de los diversos sectores de la comunidad nacional” y se hace referencia a “las precauciones adoptadas para proscribir toda tendencia de que un pueblo domine a otro, que es lo que el artículo pretende evitar”. Ante las denuncias de prácticas discriminatorias contra determinados sectores de la población mauritana, la Comisión declaró que, “en el centro de las violaciones denunciadas en las diferentes comunicaciones, se encuentra la cuestión de la dominación de un sector de la población por otro”, afirmando de ese modo que los “pueblos” a los que se hace referencia en la Carta comprenden diversos grupos dentro de un Estado. En cuanto al fondo del asunto, la Comisión concluyó que no tenía información suficiente para determinar que se había producido una violación del artículo 19.

El artículo 20 declara el derecho de todos los pueblos a la existencia y proclama su “derecho indiscutible e inalienable de libre determinación. Determinarán libremente su condición política y procurarán su desarrollo económico y social de acuerdo con las políticas que escojan libremente”. En el artículo 20 2) se afirma que “los pueblos colonizados u oprimidos tendrán el derecho de liberarse de los lazos de la dominación recurriendo a cualquier medio reconocido por la comunidad internacional”. En las directrices de presentación de informes sobre el artículo 20 se aclara que “se permite a todas las comunidades la participación plena en las actividades políticas y la igualdad de oportunidades en las actividades económicas del país, en ambos casos de conformidad con las decisiones que hayan adoptado de forma independiente”.

La Comisión Africana ha aceptado casos presentados por comunidades específicas que invocaban su derecho a la libre determinación. En 1992, el Congreso de los Pueblos de Katanga solicitó que se reconociera la independencia de Katanga, provincia del (entonces) Zaire. Aunque la Comisión determinó que no se había violado ningún derecho de la Carta, en su resolución reconoció a la población de Katanga como pueblo, definido como grupo dentro del Estado del Zaire. La Comisión declaró que, “en ausencia de pruebas concretas de violaciones de los derechos humanos hasta el punto de que se deba cuestionar la integridad territorial del Zaire

¹⁰³ Guidelines for National Periodic Reports, disponibles en www.chr.up.ac.za/images/files/documents/ahrdd/theme02/african_commission_resolution_13.pdf (consultado el 13 de diciembre de 2012). La Comisión Africana aprobó una versión considerablemente simplificada de estas directrices iniciales en su 23º período ordinario de sesiones, en abril de 1998. Si bien la relación entre ambas versiones sigue sin estar clara, se supone que las directrices simplificadas están en vigor.

y en ausencia de pruebas de que se deniegue al pueblo de Katanga el derecho a participar en el Gobierno, derecho garantizado por el artículo 13 1) de la Carta Africana, la Comisión considera que Katanga está obligada a ejercer una forma de libre determinación que sea compatible con la soberanía y la integridad territorial del Zaire¹⁰⁴. La Comisión aclaró además su interpretación del concepto de "pueblo" en una resolución de 2009 sobre una reclamación de los cameruneses del sur de que tenían derecho a la libre determinación como "pueblo separado y distinto". La Comisión convino en que 'el pueblo del Camerún Meridional puede reclamar legítimamente su condición de pueblo'. Además de los derechos individuales debidos al Camerún Meridional, tienen una identidad propia a la que corresponden determinados derechos colectivos [...] La Comisión considera que 'la población del Camerún Meridional' cumple los requisitos para que se la denomine 'pueblo' porque reúne numerosas características y afinidades, que incluyen una historia, tradición lingüística, conexión territorial y perspectiva política comunes. Más importante aún, se identifica como pueblo con una identidad separada y distinta. La identidad es una característica innata de un pueblo. Corresponde a otras personas externas reconocer esa existencia, pero no negarla". En consonancia con la resolución sobre Katanga, la Comisión decidió que, en ausencia de pruebas de violaciones en masa de los derechos humanos garantizados en la Carta, el pueblo del Camerún Meridional no puede optar por la secesión, sino que solo puede ejercer una forma de libre determinación, federalismo, confederación, gobierno local, autogobierno, que esté en conformidad con la soberanía y la integridad territorial del Estado¹⁰⁵.

En el *artículo 21* se afirma el derecho de los pueblos a disponer libremente de su riqueza y recursos naturales. En otra resolución de 2009, relacionada con el desplazamiento forzado de la comunidad de los endorois de sus tierras ancestrales, la Comisión determinó que se habían producido violaciones de los artículos 21 y 22 de la Carta. Afirmó que "un pueblo que habite una región específica dentro de un Estado puede reclamar la protección del artículo 21". La Comisión consideraba que "los endorois tienen derecho a disponer libremente de su riqueza y recursos naturales en consulta con el Estado demandado", que "tiene la carga de crear las condiciones favorables para el desarrollo de un pueblo"¹⁰⁶.

El *artículo 22* establece el derecho de los pueblos al desarrollo económico, social y cultural, "con la debida consideración a su libertad e identidad y disfrutando por igual del patrimonio común de la humanidad".

En el *artículo 23* se consagra el derecho de los pueblos a la paz y la seguridad.

En el *artículo 24* se establece que "todos los pueblos tendrán derecho a un entorno general satisfactorio favorable a su desarrollo". En un caso relativo a la comunidad de los ogonis en Nigeria, la Comisión resolvió que "el derecho a un entorno general satisfactorio [...] requiere que el Estado adopte medidas razonables y de otro tipo para prevenir la polución y la degradación ecológica, para promover la conservación y para asegurar un desarrollo y uso ecológicamente sostenibles de los recursos naturales" y debe incluir "estudios de impacto ambiental y social antes de todo proyecto industrial de envergadura, una supervisión adecuada y el suministro de información a las comunidades expuestas a materiales y actividades peligrosos y oportunidades significativas de que las personas sean escuchadas y participen en las decisiones en materia de desarrollo que afecten a sus comunidades"¹⁰⁷.

¹⁰⁴ Comunicación N° 75/92, *Katangese Peoples' Congress v. Zaire* (1995).

¹⁰⁵ Comunicación N° 266/2003, *Kevin Mgwanga Gunme et al. v. Cameroon* (2009).

¹⁰⁶ Comunicación N° 276/2003, *Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group International on behalf of Endorois Welfare Council v. Kenya* (2009).

¹⁰⁷ Comunicación N° 155/96, *The Social and Economic Rights Action Center and the Center for Economic and Social Rights v. Nigeria* (2001).

La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos

La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos es el órgano de vigilancia de la Carta Africana. Está integrada por 11 miembros “elegidos entre personalidades africanas de la más alta reputación, conocidas por su gran moralidad, integridad, imparcialidad y competencia en asuntos de derechos humanos y de los pueblos”. Los miembros de la Comisión actúan a título personal y por lo tanto se espera que desempeñen sus funciones de forma independiente. Son elegidos por la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Africana para un mandato renovable de seis años.

La Comisión Africana se reúne dos veces al año en períodos ordinarios de sesiones de 15 días cada uno, en su sede en Banjul (Gambia) o en el territorio de un Estado parte a invitación de este. También puede organizar períodos extraordinarios de sesiones a petición de sus miembros o del Presidente de la Comisión de la Unión Africana.

El amplio mandato de la Comisión Africana se establece en el artículo 45 de la Carta. Incluye la promoción de los derechos humanos, mediante estudios, investigaciones, la organización de seminarios y la difusión de información; la divulgación de sus opiniones y recomendaciones entre los gobiernos; la formulación y el establecimiento de principios y normas para orientar a los gobiernos africanos en su legislación interna; la interpretación de las disposiciones de la Carta; y la protección de los derechos humanos y de los pueblos, como se dispone en la Carta.

Los defensores de las minorías deberían poder plantear cuestiones pertinentes a los períodos de sesiones de la Comisión y mediante la presentación de comunicaciones formales en virtud de la Carta. El papel de promoción de la Comisión también ofrece numerosas oportunidades para la educación y la difusión de información sobre los derechos de las minorías y los derechos humanos generales que son especialmente importantes para los miembros de los grupos minoritarios.

Actividades de promoción

Las actividades de promoción se encuentran en el centro del mandato de la Comisión Africana y los miembros informan en cada período de sesiones sobre sus iniciativas para promover los derechos humanos en los diversos países africanos asignados a ellos. La Comisión ha desempeñado este mandato realizando misiones en las que los comisionados visitan Estados para difundir información sobre el papel de la Comisión Africana y participan en talleres para aumentar la conciencia sobre la Carta y otros instrumentos fundamentales de derechos humanos en África¹⁰⁸. La Comisión ha utilizado también otros mecanismos, como los relatores especiales y los grupos de trabajo, para desempeñar su mandato de promoción y realizar actividades específicas sobre diversas cuestiones temáticas de interés. En la actualidad, hay relatores especiales sobre las prisiones y las condiciones de detención; los refugiados, los solicitantes de asilo, los migrantes y los desplazados internos; los defensores de los derechos humanos; los derechos de la mujer; y la libertad de expresión y el acceso a la información. La Comisión ha establecido también un comité para la prevención de la tortura y grupos de trabajo sobre la pena de muerte y sobre las industrias extractivas, el medio ambiente y las violaciones de los derechos humanos. A continuación se tratan dos grupos de trabajo que pueden ser de particular interés para las minorías.

¹⁰⁸ Los principales instrumentos de derechos humanos en África son la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño, el Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos relativo al establecimiento de la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y el Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos relativo a los derechos de la mujer en África (Protocolo de Maputo).

El Grupo de Trabajo de expertos sobre pueblos y comunidades indígenas en África se estableció en 2000 con el mandato “de examinar el concepto de pueblos y comunidades indígenas en África”; “estudiar el efecto de la Carta Africana en los derechos humanos [y el] bienestar de las comunidades indígenas, especialmente en relación con el derecho a la igualdad (arts. 2 y 3), el derecho a la dignidad (art. 5), la protección contra la dominación (art. 19), la libre determinación (art. 20) y la promoción del desarrollo cultural y la identidad (art. 22)”; y “examinar recomendaciones adecuadas para la vigilancia y la protección de los derechos de las comunidades indígenas”¹⁰⁹. Su mandato renovado comprende la recopilación de información sobre las violaciones de los derechos humanos de los pueblos indígenas, la realización de visitas a los países (con el permiso del país en cuestión) y la formulación de recomendaciones sobre medidas apropiadas para prevenir y reparar las violaciones de los derechos humanos de los pueblos indígenas¹¹⁰.

En un amplio informe presentado por el Grupo de Trabajo a la Comisión en 2003 se examina la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en África, se analiza la Carta Africana y su jurisprudencia sobre el concepto de “pueblos” y se determinan criterios para distinguir a las minorías de los pueblos indígenas. En el informe se señala que “la diferencia principal y fundamental entre los derechos de las minorías y los derechos indígenas es que los derechos de las minorías se formulan como derechos individuales, mientras que los derechos indígenas son derechos colectivos. Los derechos específicos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas o lingüísticas comprenden el derecho a tener su propia cultura, practicar su propia religión, utilizar su propio idioma, establecer sus propias asociaciones, participar en los asuntos nacionales, etc. Estos derechos pueden ser ejercidos por las personas pertenecientes a minorías individualmente o conjuntamente con los demás miembros de su grupo”¹¹¹. La Comisión también ha subrayado la importancia de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, señalando en un comunicado de 2007 que “la Declaración será un instrumento muy valioso y un punto de referencia para los esfuerzos de la Comisión Africana por asegurar la promoción y la protección de los derechos de los pueblos indígenas en el continente africano”¹¹².

A pesar de este enfoque flexible del concepto de “indígena”, el Grupo de Trabajo sigue preocupado no por la cuestión de los derechos de las minorías *per se*, sino por las cuestiones de los pueblos indígenas. A la luz de los distintos derechos que pueden ser importantes para las minorías, algunos grupos minoritarios han pedido la creación de un foro independiente para examinar cuestiones específicas de ellos.

El Grupo de Trabajo sobre derechos económicos, sociales y culturales se estableció a finales de 2004 con el mandato de preparar un proyecto de principios y directrices sobre los derechos económicos, sociales y culturales; elaborar directrices para la presentación de informes de los Estados sobre los derechos económicos, sociales y culturales; y realizar estudios e

¹⁰⁹ Resolución sobre los derechos de los pueblos y comunidades indígenas en África aprobada en el 28º período ordinario de sesiones de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, Cotonú (Benin), 6 de noviembre de 2000.

¹¹⁰ Resolución sobre la aprobación del informe del Grupo de Trabajo sobre pueblos y comunidades indígenas de la Comisión Africana aprobada en el 34º período ordinario de sesiones de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, Banjul (Gambia), 20 de noviembre de 2003.

¹¹¹ Informe del Grupo de Trabajo de expertos sobre pueblos y comunidades indígenas aprobado por la Comisión Africana en su 28º período ordinario de sesiones, Cotonú (Benin), 2003. Disponible en <http://pro169.org/res/materials/en/identification/ACHPR%20Report%20on%20indigenous%20populations-communities.pdf> (consultado el 4 de diciembre de 2012).

¹¹² ACHPR/Res.121 (XXXII) 07.

investigaciones¹¹³. Los dos documentos principales, el Proyecto de principios y directrices sobre los derechos económicos, sociales y culturales y las Directrices para la presentación de informes de los Estados partes sobre los derechos económicos, sociales y culturales, se presentaron oficialmente en el 50º período ordinario de sesiones de la Comisión en Banjul (Gambia), el 24 de octubre de 2011¹¹⁴.

Actividades de protección

La Comisión también tiene un mandato de protección en virtud de la Carta, que se ejerce mediante el examen de los informes periódicos de los países, el estudio de las denuncias (comunicaciones) presentadas por particulares y ONG y misiones de investigación.

Informes periódicos

El artículo 62 requiere que todos los Estados partes en la Carta presenten un informe cada dos años sobre las medidas que hayan adoptado para dar efectividad a los derechos reconocidos en la Carta. Sin embargo, el cumplimiento de este requisito ha sido problemático: 12 Estados¹¹⁵ no han presentado ningún informe y la mayoría ha presentado solo uno o dos¹¹⁶. Las directrices existentes contienen una serie de referencias relacionadas con la protección de los grupos étnicos, entre otros, como se mencionó anteriormente. Las minorías pueden contribuir al examen por la Comisión de estos informes presentando sus propios informes paralelos, que pueden ser una fuente alternativa de información y ayudar a los comisionados a formular preguntas al Estado sobre la situación de las minorías y preparar sus observaciones finales.

Denuncias de particulares y organizaciones no gubernamentales

En la Carta Africana no se habla expresamente de "Denuncias de particulares y ONG", sino que se utiliza la expresión "otras comunicaciones" para distinguirlas de las presentadas por los Estados¹¹⁷. En la práctica, sin embargo, cualquier particular u organización puede presentar una comunicación. No es necesario ser africano, residente en el Estado contra el que se presente la denuncia o víctima. Organizaciones internacionales y particulares de fuera de África han presentado comunicaciones. Los miembros de minorías pueden presentar denuncias en su propio nombre o en nombre del grupo al que pertenezcan.

Los autores de las denuncias no necesitan el permiso de las presuntas víctimas con el fin de presentar una comunicación. Ello permite a las ONG, entre otros, presentar denuncias, incluso cuando tal vez no se conozca a todas las víctimas. Sin embargo, las ONG deben ser responsables y tener en cuenta en primer lugar la seguridad de las presuntas víctimas, lo cual incluye solicitar el permiso de las presuntas víctimas para presentar una comunicación. Ello puede ser fundamental, especialmente si la colaboración de la víctima es posteriormente necesaria. La Comisión ha señalado que, "en una situación de violaciones graves y masivas, tal vez sea imposible dar una lista completa de los nombres de todas las víctimas. Cabe señalar

¹¹³ Resolución sobre los derechos económicos, sociales y culturales en África aprobada en el 36º período ordinario de sesiones de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, Dakar (Senegal), 7 de diciembre de 2004.

¹¹⁴ Disponible en www.achpr.org.

¹¹⁵ Comoras, Côte d'Ivoire, Djibouti, Eritrea, Gabón, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Liberia, Malawi, Santo Tomé y Príncipe, Sierra Leona y Somalia.

¹¹⁶ El estado de presentación de todos los informes está disponible en www.achpr.org/english/_info/statereport_considered_en.html.

¹¹⁷ Las disposiciones detalladas sobre estas últimas figuran en los artículos 47 a 54.

que en el artículo 56 1) solo se exige que en las comunicaciones se indiquen los nombres de sus autores y no los de todas las víctimas de presuntas violaciones¹¹⁸.

Las comunicaciones deben ser detalladas y exhaustivas y estar verificadas en la medida de lo posible. Las ONG deben presentar, en la medida de lo posible también, declaraciones generales o juradas de los autores de la denuncia, los testigos, los familiares y otros que tengan información pertinente sobre las cuestiones concretas planteadas. Si están involucradas las autoridades, se debe incluir información como el número de agentes y el tipo de servicio de policía o seguridad o detalles de cualquier detención o registro. Además, se debe adjuntar a la comunicación el texto de las leyes y las directivas pertinentes y las resoluciones judiciales y copias de toda publicación o documento incautado. Si la situación no constituye obviamente una violación de los derechos humanos, el autor debe tratar de referirse a las opiniones internacionales pertinentes en apoyo de la afirmación de que el acto constituye una violación de las normas de la Carta Africana.

Requisitos de admisibilidad

Se deben cumplir siete requisitos establecidos en el artículo 56 de la Carta para que la Comisión examine una denuncia en cuanto al fondo:

- La comunicación no debe ser anónima, si bien se puede solicitar que no se revele la identidad del autor. Por razones prácticas, la Comisión debe poder ponerse en contacto con el autor.
- La comunicación debe denunciar violaciones de los derechos protegidos por la Carta y debe ser compatible con el Acta Constitutiva. Esta disposición prohíbe toda reclamación de secesión, que sería contraria a la reafirmación del Acta Constitutiva de la integridad territorial de los Estados.
- La comunicación no debe tener motivaciones manifiestamente políticas o estar redactada en "un lenguaje despectivo o insultante".
- La comunicación no se debe basar exclusivamente en informaciones de los medios de comunicación, pero se admite que se base en ellas en cierta medida. El autor de la denuncia debe tratar de verificar la veracidad de las informaciones de los medios de comunicación de manera independiente, en la medida de lo posible. Se deben agotar los recursos internos antes de presentar la comunicación, salvo que los procedimientos nacionales sean inadecuados o excesivamente largos. La Comisión ha hecho hincapié en que los recursos disponibles teóricamente deben, de hecho, estar disponibles y ser efectivos y suficientes. "Un recurso se considera disponible si el autor puede utilizarlo sin impedimento, efectivo si tiene probabilidades de éxito y suficiente si puede resolver la denuncia"¹¹⁹.
- La Comisión distingue las denuncias de violaciones contra víctimas individuales identificadas de las de violaciones generalizadas en las que tal vez sea imposible que los autores de la denuncia identifiquen a todas las víctimas. En este último caso, no es necesario agotar los recursos internos. "La Comisión no cree que el requisito del agotamiento de los recursos internos se pueda aplicar literalmente en los casos en los que 'no es factible ni deseable' que los autores de la denuncia o las víctimas utilicen

¹¹⁸ Comunicaciones N^{os} 54/91, 61/91, 96/93, 98/93, 164/97 a 196/97 y 210/98, *Malawi Africa Association and Others v. Mauritania* (2000), párr. 79. La Comisión reiteró esta conclusión en su comunicación N^o 266/03, *Kevin Mgwanga Gunme et al. v. Cameroon* (2009), párr. 67.

¹¹⁹ Comunicaciones N^{os} 147/95 y 149/96, *Dawda Jawara v. The Gambia* (2000).

esos recursos internos en todos los casos de violación de los derechos humanos. Ello es así cuando hay muchas víctimas¹²⁰.

- La comunicación se debe presentar “en un plazo razonable desde el momento en el que se agoten los recursos internos o desde la fecha en la que se informe a la Comisión sobre el asunto.” La Comisión todavía no ha rechazado ninguna comunicación porque se haya presentado con mucho retraso y una vez declaró admisible una comunicación que se presentó más de 16 años después de procesos internos infructuosos.
- La Comisión no admitirá los casos que hayan sido resueltos por los Estados implicados de alguna otra manera. Sin embargo, esta disposición solo se aplica si el arreglo se refiere a las mismas partes y los mismos hechos que se encuentren ante la Comisión.

Investigación y decisiones sobre el fondo

Todas las comunicaciones recibidas por la secretaría se transmiten a la Comisión, que determina si examina o no la comunicación, sobre la base de los criterios mencionados. Si bien el artículo 55 faculta a una mayoría simple de la Comisión para adoptar esa decisión, en la práctica la Comisión suele actuar por consenso. La Comisión informará al autor de la denuncia en el caso de desestimar el caso. Las comunicaciones individuales son confidenciales y se examinan en sesiones privadas.

La Comisión no siempre hace una distinción clara entre el examen de la admisibilidad y del fondo, pero se da al Estado interesado la oportunidad de responder a las acusaciones antes de que la Comisión delibere. A continuación, el autor puede contestar por escrito a la respuesta del Estado. Si el Estado no responde a las acusaciones o no las refuta, la Comisión decide si las acusaciones son ciertas o no sobre la base de las pruebas que tenga ante sí y de cualquier otra información que la Comisión pueda obtener durante su investigación. Si el autor deja de comunicarse con la Comisión, esta puede entender ese silencio como un deseo de retirar la comunicación. Sin embargo, la Comisión tratará de determinar si el silencio se debe a la falta de interés o a circunstancias fuera del control de la persona que le impidan atender la denuncia.

El artículo 46 de la Carta confiere a la Comisión la facultad amplia de “recurrir a cualquier método apropiado de investigación” en el desempeño de su labor. La Comisión suele invitar a todas las partes a que asistan a la vista sobre el fondo de los casos que se hayan declarado admisibles o estén representados en ella. El autor, su abogado y el Estado tienen derecho a asistir a la vista.

Desde 1994, la Comisión ha realizado diversas investigaciones sobre el terreno de comunicaciones, aunque solo se pueden llevar a cabo con el consentimiento del Estado interesado. Los informes sobre esas misiones forman parte del procedimiento y la Comisión también puede publicarlos por separado, antes de adoptar una decisión final sobre la comunicación. La Comisión también puede tener en cuenta la información proporcionada por los procedimientos especiales de las Naciones Unidas (véase el cap. IV) al determinar si las acusaciones de las denuncias individuales tienen fundamento.

Oídas las partes y finalizada la investigación, la Comisión delibera, adopta su decisión y aprueba su informe sobre el caso¹²¹. Todas estas actividades se realizan a puerta cerrada.

¹²⁰ Comunicaciones N^{os} 54/91, 61/91, 98/93, 164/97 a 196/97 y 210/98, *Malawi African Association and Others v. Mauritania* (2000).

¹²¹ Desde 1994, la Comisión ha publicado sus decisiones (sobre la admisibilidad y el fondo) acerca de las denuncias individuales como un anexo de los informes anuales sobre sus actividades que presenta a la Asamblea de Jefes de Estado de la Unión Africana (disponible en www.achpr.org). El Instituto de Derechos Humanos y Desarrollo en África ha publicado también las decisiones de la Comisión Africana sobre las

Sin embargo, las ONG reconocidas como observadoras “pueden ser invitadas especialmente a las sesiones privadas en las que se traten cuestiones de especial interés para ellas”¹²². Las conclusiones de la Comisión no son jurídicamente vinculantes para los Estados, pero la Comisión llega a conclusiones directas de que un Estado ha violado (o no) artículos concretos de la Carta. Si la Comisión llega a la conclusión de que se han violado los derechos de la Carta, formula recomendaciones e indica medidas adecuadas de reparación del daño sufrido por las víctimas. Las recomendaciones de la Comisión se envían a las partes y se adjuntan al informe anual de la Comisión, cuya publicación es aprobada cada año por la Asamblea de la Unión Africana.

En cualquier momento, se puede cerrar un caso si las partes llegan a un acuerdo. Aunque en la Carta no se encomienda específicamente a la Comisión que trate de lograr una “solución amigable”, la Comisión ha dejado claro que eso es lo que prefiere. “El objetivo principal del procedimiento de comunicaciones ante la Comisión es iniciar un diálogo positivo que tenga como resultado una solución amigable entre el autor de la denuncia y el Estado interesado que resuelva el perjuicio denunciado. Un prerequisite para reparar de forma amigable las violaciones de la Carta es la buena fe de las partes interesadas, incluida su disposición a participar en un diálogo”¹²³.

Misiones de investigación

La Comisión Africana también realiza misiones de investigación de denuncias de violaciones graves y masivas de los derechos humanos en un Estado miembro, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 58 de la Carta (que los denomina “casos especiales”). Se han publicado informes sobre dos de esas misiones, al Sudán (2004) y Zimbabwe (2002)¹²⁴. No se ha publicado el informe sobre una tercera misión, a Malí y Mauritania.

El papel de las organizaciones no gubernamentales

En la Carta Africana no se hace ninguna referencia expresa a las ONG, pero el reglamento de la Comisión la autoriza a conceder la condición de observadoras a ONG. En la actualidad, 414 ONG están reconocidas oficialmente como observadoras por la Comisión. Asimismo, la Comisión había concedido la “condición de afiliadas” a 22 instituciones nacionales de derechos humanos.

En mayo de 1999, la Comisión aprobó una resolución sobre los requisitos para la concesión de la condición de observadoras a las ONG (véase más arriba). Las ONG que soliciten la condición de observadoras deben tener objetivos y actividades compatibles con los principios y los objetivos fundamentales de la Carta de la Organización de la Unidad Africana y la Carta Africana y, naturalmente, desarrollar su actividad en la esfera de los derechos humanos. Las ONG deben enviar una solicitud por escrito a la secretaría de la Comisión al menos tres meses antes de la celebración del período ordinario de sesiones de la Comisión, junto con “sus estatutos, la prueba de su existencia jurídica, una lista de sus miembros, sus órganos constitutivos, sus fuentes de financiación, sus últimos estados financieros y una declaración sobre

comunicaciones en dos volúmenes que abarcan los períodos 1994-2001 y 2002-2007 respectivamente (disponibles en www.ihlda.org/documents).

¹²² Resolución sobre los requisitos para la concesión de la condición de observadoras a las ONG que se dediquen a los derechos humanos por la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, aprobada en el 25° período ordinario de sesiones de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, Buyumbura (Burundi), 5 de mayo de 1999.

¹²³ Comunicaciones N^{os} 25/89, 47/90, 56/91 y 100/93, *Free Legal Assistance Group and Others v. Zaire* (1995).

¹²⁴ Disponibles en www.achpr.org/english/_info/reports_en.html (consultado el 4 de diciembre de 2012).

sus actividades". La declaración de las actividades debe abarcar "las actividades pasadas y presentes de la organización, su plan de acción y cualquier otra información que pueda ayudar a determinar la identidad de la organización, su propósito y objetivos, así como su ámbito de actividad".

La Comisión ha sido generosa en la concesión de la condición de observadoras a las ONG, condición que puede solicitar cualquier organización de derechos de las minorías en África. La condición de observadora da derecho a una ONG a recibir documentos públicos y participar en las sesiones públicas de la Comisión y sus órganos subsidiarios. La Comisión puede consultar a las ONG, ya sea directamente o por conducto de los comités creados con este fin. Las ONG pueden distribuir sus documentos, hacer intervenciones orales en relación con temas del programa examinados en sesiones públicas y participar en grupos de trabajo establecidos por la Comisión.

El anexo de la resolución sobre la condición de observador también permite a los observadores solicitar que se incluyan cuestiones en las que estén especialmente interesados en el programa provisional de la Comisión. Ello podría ser un instrumento particularmente útil para las ONG que quieran que se preste una mayor atención a las cuestiones de los derechos de las minorías y la no discriminación.

El reglamento no requiere que la documentación que no sea el programa provisional se distribuya a las ONG antes de los períodos de sesiones de la Comisión. Sin embargo, todos los documentos de distribución general se ponen a disposición de todos en los períodos de sesiones y las ONG deben solicitar la documentación pertinente para que puedan preparar su contribución al debate.

Las ONG no pueden hacer uso de la palabra cuando los Estados informen a la Comisión sobre la aplicación de la Carta. Sin embargo, como hemos señalado anteriormente, pueden proporcionar informes alternativos sobre los Estados objeto del examen de la Comisión. Del mismo modo, las ONG pueden hacer uso de la palabra durante el debate general sobre los informes de los relatores especiales.

Los períodos de sesiones de la Comisión están precedidos por un Foro de organizaciones no gubernamentales de tres días de duración, organizado por el African Centre for Democracy and Human Rights Studies, con sede en Banjul (Gambia)¹²⁵. Se trata de reuniones importantes para las ONG y los miembros de la Comisión y se encuentran entre las maneras más significativas y prácticas en las que las ONG pueden ayudar a fortalecer el sistema africano de derechos humanos. El Foro aprueba resoluciones sobre cuestiones temáticas y el grupo temático sobre los pueblos indígenas ha propuesto una serie de resoluciones a lo largo de los años. Desgraciadamente, el grupo temático sobre las minorías no se reúne periódicamente y, por lo tanto, no emite sistemáticamente resoluciones para su aprobación por el Foro de ONG y remisión a la Comisión. Los representantes y las organizaciones de minorías deben ser conscientes de que el Foro es un medio eficaz para plantear temas de interés a la Comisión.

La Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos

La Carta Africana no prevé un tribunal de derechos humanos, pero la Organización de la Unidad Africana aprobó en 1998 un protocolo para crear un tribunal de ese tipo, que entró en vigor en 2004. Sin embargo, hasta 2006 la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos no empezó a funcionar. El Protocolo ha sido ratificado por 26 de los 54 Estados

¹²⁵ Véase www.acdhrs.org.

de la Unión Africana¹²⁶. En virtud del artículo 5 del Protocolo, solo los Estados, la Comisión Africana y las organizaciones intergubernamentales africanas tienen el derecho automático a presentar casos a la Corte. Sin embargo, cinco de los Estados ratificantes, Burkina Faso, Ghana, Malawi, Malí y la República Unida de Tanzania, han formulado la declaración prevista en el artículo 34 6) del Protocolo para otorgar a la Corte la competencia de recibir casos de particulares y ONG. La Corte dictó su primera resolución en diciembre de 2009. La Corte tiene la facultad de emitir dictámenes sobre asuntos jurídicos relacionados con la Carta o cualquier otro instrumento pertinente de derechos humanos, previa solicitud de un Estado miembro o un órgano de la Unión Africana o cualquier organización africana reconocida por la Unión (lo cual incluye ocho comisiones económicas regionales). Aunque no se menciona expresamente en el Acta Constitutiva que sean órganos de la Unión Africana, la Comisión Africana y el Comité africano de expertos sobre los derechos y el bienestar del niño están reconocidos, en virtud de una decisión de la Asamblea, como instituciones en el marco de la Unión Africana.

En el artículo 2 del Protocolo por el que se estableció la Corte se señala que la Corte debe “complementar el mandato de protección de la Comisión Africana”. La Comisión tiene derecho a presentar casos ante la Corte (art. 5 1)) y la Corte puede solicitar la opinión de la Comisión o remitirle casos (arts. 6 1) y 6 3)). Ambos órganos armonizaron su reglamento provisional en octubre de 2009, incluidas las disposiciones sobre las consultas entre la Corte y la Comisión, la utilización de la Corte por la Comisión, la admisibilidad, la representación de la Comisión ante la Corte y el contenido de las solicitudes hechas a la Corte.

La Corte Africana de Justicia y Derechos Humanos

En julio de 2008, la Unión Africana aprobó otro protocolo, para crear una única Corte Africana de Justicia y Derechos Humanos, con sede en Arusha (República Unida de Tanzania), a fin de sustituir las actuales Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y Corte de Justicia de la Unión Africana¹²⁷. El Protocolo entró en vigor el 11 de febrero de 2009 después de haber sido ratificado por 15 Estados.

Datos de contacto e información adicional

Secretaría de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos

Nº 31 Bijilo Annex Layout

Kombo North District

Western Region

P.O. Box 673

Banjul

Gambia

Tel.: 220 441 05 05; 220 441 05 06

Fax: 220 441 05 04

Correo electrónico: achpr@achpr.org

Los sitios web de la Unión Africana (www.au.int) y la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (www.african-court.org) contienen toda la documentación pertinente sobre los tribunales africanos. Los textos de los tratados, las convenciones, los protocolos y las cartas de

¹²⁶ Argelia, Burkina Faso, Burundi, Comoras, Congo, Côte d'Ivoire, Gabón, Gambia, Ghana, Kenya, Libia, Lesotho, Malawi, Malí, Mauritania, Mauricio, Mozambique, Níger, Nigeria, Rwanda, Senegal, Sudáfrica, República Unida de Tanzania, Togo, Túnez y Uganda.

¹²⁷ Disponible en www.au.int/en/sites/default/files/PROTOCOL_STATUTE_AFRICAN_COURT_JUSTICE_AND_HUMAN_RIGHTS.pdf (consultado el 4 de diciembre de 2012).

la Organización de la Unidad Africana y la Unión Africana están disponibles en www.au.int/en/treaties/status.

Entre las publicaciones útiles sobre el sistema de derechos humanos de la Unión Africana cabe mencionar las siguientes: I. Kane, *Protecting the Rights of Minorities in Africa: A Guide for Human Rights Activists and Civil Society Organizations* (Minority Rights Group International, 2008); M. Evans y R. Murray (eds.), *The African Charter on Human and Peoples' Rights: The System in Practice 1986-2006*, segunda edición (Cambridge, 2008); H. B. Jallow, *The Law of the African (Banjul) Charter on Human and Peoples' Rights* (Trafford, 2007); y K. O. Kufuor, *The African Human Rights System: Origin and Evolution* (Palgrave Macmillan, 2010).

CAPÍTULO XII

EL CONSEJO DE EUROPA

Resumen: Tres tratados del Consejo de Europa, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (también conocido como el Convenio Europeo de Derechos Humanos), el Convenio Marco para la protección de las minorías nacionales y la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, ofrecen múltiples oportunidades a las personas pertenecientes a minorías para plantear casos individuales de discriminación (en el marco del Convenio Europeo de Derechos Humanos) y cuestiones más amplias de las minorías (en el marco de los dos otros tratados). Los mecanismos no convencionales del Consejo de Europa proporcionan otras vías para señalar las cuestiones de las minorías a la atención de los gobiernos y el público. El Consejo también ha establecido órganos específicos sobre el racismo y la intolerancia y sobre los romaníes y los nómadas.

Con sede en Estrasburgo (Francia), el Consejo de Europa es una organización intergubernamental integrada por 47 Estados¹²⁸. Sus objetivos son los siguientes:

- Proteger los derechos humanos, la democracia pluralista y el estado de derecho;
- Promover el conocimiento y fomentar el desarrollo de la identidad y la diversidad culturales de Europa;
- Buscar soluciones a los problemas de la sociedad europea, como la discriminación de las minorías, la xenofobia, la intolerancia, la protección del medio ambiente, la clonación humana, el VIH/SIDA, las drogas, la delincuencia organizada, etc.;
- Ayudar a consolidar la estabilidad democrática en Europa apoyando las reformas políticas, legislativas y constitucionales.

El Consejo se rige por un Comité de Ministros intergubernamental y una Asamblea Parlamentaria indirectamente elegida. El Consejo de Europa no se debe confundir con el Consejo Europeo, institución oficial de la Unión Europea, aunque todos los 27 Estados de la Unión Europea son también miembros del Consejo de Europa.

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

El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (también conocido como el Convenio Europeo de Derechos Humanos) entró en vigor en 1953, inaugurando el primer sistema regional de derechos humanos. Se ha revisado en varias ocasiones mediante una serie de protocolos y, en 1998, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos se convirtió en el primer tribunal de derechos humanos a tiempo completo del mundo. Todos los Estados miembros del Consejo de Europa son partes en el Convenio. El

¹²⁸ Albania, Alemania, Andorra, Armenia, Austria, Azerbaiyán, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, ex República Yugoslava de Macedonia, Federación de Rusia, Finlandia, Francia, Georgia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, Mónaco, Montenegro, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Checa, República de Moldova, Rumania, San Marino, Serbia, Suecia, Suiza, Turquía y Ucrania.

derecho de petición individual es inherente al sistema del Convenio y las sentencias del Tribunal son jurídicamente vinculantes para los Estados partes.

La Asamblea Parlamentaria elige a los 47 magistrados del Tribunal. Las causas son vistas por salas de 7 magistrados y los casos importantes se pueden remitir a una Gran Sala de 17 magistrados. La ejecución de las sentencias del Tribunal está bajo la supervisión del Comité de Ministros.

Si se dan las circunstancias adecuadas, los demandantes pueden obtener asistencia jurídica del Tribunal y, si se constata que se ha producido una violación, pueden también recuperar los gastos en los que hayan incurrido en la preparación de la causa. Sin embargo, esta asistencia solo se puede obtener una vez que se haya pedido al Gobierno demandado que formule sus observaciones sobre la admisibilidad de la demanda. A diferencia de algunos sistemas jurídicos internos, no se puede exigir a los demandantes que paguen las costas legales en que incurra el Estado contra el que se interponga la demanda.

El Tribunal examina un gran número de causas individuales, así como causas entre Estados (rara vez), y su jurisprudencia es enorme¹²⁹. En los últimos años, se han presentado entre 40.000 y 50.000 demandas al año. En el resumen que se ofrece a continuación solo se pueden esbozar algunas cuestiones que han surgido en relación con las minorías en las causas ante el Tribunal.

El Convenio no contiene ninguna disposición sobre los derechos de las minorías similar al artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Por lo tanto, los miembros de grupos minoritarios no pueden reclamar directamente los "derechos de las minorías" ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Sin embargo, se pueden invocar varios derechos garantizados por el Convenio en relación con la protección de las minorías.

El Convenio y los derechos de las minorías

Muchos de los derechos que figuran en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales son pertinentes para las minorías, pero la expresión "minoría nacional" aparece en solo dos de sus artículos.

El artículo 14 establece que "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".

El artículo 14 no es un derecho autónomo a la no discriminación y solo se puede invocar en relación con otro derecho del Convenio. A pesar de sus limitaciones, el artículo 14 se ha invocado en los últimos años con éxito para abordar las preocupaciones de las minorías, en particular de los romaníes. En *Gaygusuz c. Austria* (1996), el Tribunal constató una violación del artículo 14, leído conjuntamente con el artículo 1 del Protocolo N° 1, con respecto a la diferencia de trato entre los austriacos y los no austriacos en cuanto a su derecho a la asistencia de emergencia. En *Nachova c. Bulgaria* (2005), el Tribunal constató por vez primera una violación del principio contra la discriminación racial que figura en el artículo 14 (leído conjuntamente con el artículo 2, sobre el derecho a la vida) en el hecho de que las autoridades no habían investigado los posibles motivos racistas tras los disparos de la policía militar contra romaníes. En *D. H. y otros c. la República Checa* (2007), el Tribunal siguió desarrollando su jurisprudencia en relación con el artículo 14, al constatar que el número desproporcionadamente alto de estudiantes romaníes en las llamadas "escuelas especiales" para niños con discapacidad mental constituía una violación del derecho a no estar sometido a discriminación racial (leído conjuntamente

¹²⁹ Véase www.echr.coe.int.

con el art. 2 del Protocolo N° 1, sobre el derecho a la instrucción). Ello fue confirmado en *Oršuš y otros c. Croacia* (2010), donde el Tribunal resolvió que “no se había justificado la colocación, en ocasiones, de los demandantes en clases exclusivamente para romaníes durante su enseñanza primaria, en violación del artículo 14, leído conjuntamente con el artículo 2, del Protocolo N° 1”. En *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas y otros c. Austria* (2008) el Tribunal constató una violación del artículo 14, leído conjuntamente con el artículo 9, en cuanto a la manera en la que las comunidades religiosas obtenían el reconocimiento como sociedades religiosas.

En virtud del *Protocolo N° 12*, que entró en vigor en 2005, se prohíbe de forma general la discriminación en el ejercicio de cualquier derecho garantizado por la ley o por cualquier autoridad pública. Por lo tanto, ya no es necesario vincular una denuncia de discriminación con un derecho sustantivo específico establecido en el Convenio.

La discriminación no se limita a los casos en que una persona o grupo es tratado peor que otro grupo. También puede constituir discriminación tratar a grupos diferentes como si fueran iguales, es decir, tratar a una minoría y una mayoría de la misma manera puede discriminar a la minoría. El Tribunal ha respaldado las medidas positivas adoptadas para mejorar la situación de las minorías como compatibles con el principio de no discriminación. El Tribunal ha subrayado que “la democracia no significa simplemente que las opiniones de la mayoría deban prevalecer siempre: se debe lograr un equilibrio que asegure el trato justo y adecuado de las minorías y evite todo abuso de una posición dominante” (*Chassagnou y otros c. Francia* (1999) y *Gorzelik y otros c. Polonia* (2004)).

En 2009, el Tribunal resolvió que las disposiciones de la Constitución de Bosnia y Herzegovina que restringían determinados cargos políticos a los miembros de los tres “pueblos constituyentes” del Estado (bosnios, croatas y serbios) constituían una violación del artículo 14 del Convenio, leído conjuntamente con el artículo 3 del Protocolo N° 1, en el que se dispone la celebración de elecciones “que garanticen la libre expresión de la opinión del pueblo”, así como con la prohibición general de la discriminación en virtud del artículo 1 del Protocolo N° 12. Los demandantes eran de origen romaní y judío, respectivamente, y, por lo tanto, no podían, en virtud de la legislación de Bosnia y Herzegovina, presentarse a las elecciones a una cámara del Parlamento o a la Presidencia de Bosnia y Herzegovina (*Sejdic y Finci c. Bosnia y Herzegovina* (2009)).

Varios casos presentados en virtud del Convenio se han referido a los derechos lingüísticos. Las instituciones de Estrasburgo han sostenido reiteradamente que no existe el derecho a utilizar un idioma concreto al ponerse en contacto con las autoridades de los gobiernos, pero, en el contexto de los procesos judiciales, toda persona tiene derecho a ser informada, en el plazo más breve posible y en una lengua que comprenda, de los motivos de su detención (art. 5 2)) y la naturaleza de cualquier acusación penal (art. 6 3 a)); también existe el derecho a un intérprete gratuito, si el acusado no habla o no comprende la lengua empleada en la audiencia (art. 6 3 e)).

El *artículo 8* del Convenio establece el derecho al respeto de la vida privada y familiar, el domicilio y la correspondencia. En *Yordanova y otros c. Bulgaria*, relativa a un desalojo previsto de romaníes de un asentamiento en Sofía, el Tribunal sostuvo que, en el contexto del artículo 8, se debía tener en cuenta en el juicio de proporcionalidad la especificidad de los demandantes como grupo socialmente desfavorecido, así como sus necesidades particulares, y que la ejecución de la orden de lanzamiento contra los demandantes constituiría una violación del artículo 8.

El artículo 10 garantiza el derecho a la libertad de expresión y por lo tanto protege el derecho a utilizar un idioma minoritario en privado o entre los miembros de un grupo minoritario. Las minorías tienen derecho a publicar sus propios periódicos o usar otros medios de comunicación sin injerencias por parte del Estado o de otros.

En el *Protocolo N° 2, artículo 2*, se establece que no se denegará a ninguna persona el derecho a la educación. La educación de los niños pertenecientes al grupo es otra manera de proteger la identidad de una minoría. Aunque en virtud del Convenio no hay ningún derecho *per se* a la educación en el idioma materno, la interrupción de la enseñanza del idioma materno puede en determinadas circunstancias constituir una violación del derecho a la educación (*Chipre c. Turquía* (2001)).

En el artículo 9 se consagra el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. El derecho individual a la libertad de religión implica el derecho a manifestar esa religión, lo cual significa que las minorías deben tener el grado necesario de control sobre los asuntos religiosos de la comunidad. El Tribunal ha sostenido que el Estado no debe injerirse en los asuntos internos de las iglesias y que "la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión es uno de los fundamentos de una 'sociedad democrática' en el sentido del Convenio. El pluralismo inherente a las sociedades democráticas, que se ha logrado con tanto esfuerzo a lo largo de los siglos, depende de ella" (*Serif c. Grecia* (1999)).

El Estado solo puede limitar la manifestación de la religión de una minoría por motivos razonables y objetivos.

Cuando la organización de la comunidad religiosa esté en juego, el artículo 9 se debe interpretar a la luz del artículo 11 del Convenio, que protege la vida asociativa de las injerencias injustificadas del Estado. Desde esta perspectiva, el derecho del creyente a la libertad de religión comprende la expectativa de que se permita a la comunidad funcionar pacíficamente, sin injerencias arbitrarias del Estado. De hecho, la existencia autónoma de las comunidades religiosas es indispensable para el pluralismo en una sociedad democrática y, por lo tanto, se trata de una cuestión central entre las protegidas por el artículo 9. Afecta directamente no solo a la organización de la comunidad como tal, sino también al ejercicio efectivo del derecho a la libertad de religión por todos sus miembros activos. Si la vida organizativa de la comunidad no estuviera protegida por el artículo 9 del Convenio, todos los demás aspectos de la libertad de religión de la persona se volverían vulnerables (*Hasan y Chaush c. Bulgaria* (2000)).

Además, según el Tribunal, "un grupo minoritario tiene, en principio, derecho a reclamar el respeto del modo de vida particular que pueda llevar como 'vida privada', 'vida familiar' u 'hogar'" en virtud del artículo 8 del Convenio (*G. y E. c. Noruega* (1983)).

El Tribunal ha recordado recientemente, en referencia al Convenio Marco para la protección de las minorías nacionales, que "está surgiendo un consenso internacional entre los Estados Contratantes del Consejo de Europa por el que se reconocen las necesidades particulares de las minorías y la obligación de proteger su seguridad, identidad y modos de vida [...], no solo para proteger los intereses de las propias minorías, sino también para preservar la diversidad cultural que beneficia a toda la comunidad [...]. [L]a fuerza de las creencias colectivas de una comunidad con una clara identidad cultural no se puede ignorar" (*Muñoz Díaz c. España* (2009)). En este caso, el Tribunal consideró desproporcionado que España, que había expedido a la demandante y su familia romaní un libro de familia, les había concedido el reconocimiento de la condición de familia numerosa, había prestado asistencia sanitaria tanto a ella como a sus seis hijos y había recaudado las contribuciones a la seguridad social de su marido romaní

durante más de 19 años, se negara a reconocer los efectos de su matrimonio romaní en relación con una pensión de viudedad.

Procedimiento de presentación de demandas individuales

Presentación de una demanda

Con el fin de presentar con éxito una demanda ante el Tribunal, el demandante debe cumplir determinados requisitos de admisibilidad¹³⁰. La mayoría de las denuncias se desestiman en la fase de la admisibilidad y, como no se pueden volver a presentar por los mismos hechos, deben cumplir los requisitos la primera vez que se presentan.

El Tribunal tiene su propio formulario de demanda (disponible en su secretaría en todos los idiomas oficiales de los Estados Contratantes), que se debe rellenar y se le debe enviar. Además de sus datos personales y los de su abogado, el demandante debe proporcionar la siguiente información:

- Un relato detallado de los hechos;
- Información detallada sobre los derechos del Convenio presuntamente violados;
- Pruebas de los recursos intentados en el plano nacional, incluidas las fechas y los detalles de los juicios;
- La reparación que se desea obtener del Tribunal.

Se deben adjuntar a la demanda copias de toda la documentación de apoyo.

El Tribunal no puede aceptar denuncias anónimas y el nombre del demandante se facilita al Estado. Las actuaciones del Tribunal son públicas, aunque se puede mantener la confidencialidad cuando corresponda refiriéndose al demandante por sus iniciales. Los Estados tienen la obligación de no entorpecer la demanda y de cooperar con el Tribunal en su investigación.

A fin de iniciar un proceso en virtud del Convenio, el demandante debe alegar una violación de uno o más derechos garantizados por el Convenio o alguno de sus Protocolos. Las denuncias pueden estar relacionadas con medidas adoptadas por el propio Estado o por un órgano del Estado, como las fuerzas armadas, las fuerzas de policía, los tribunales u otros órganos públicos. Rara vez el Tribunal ha admitido denuncias en las que se alegaba que una parte privada había causado el daño; en esos casos el Estado había delegado una función pública en un órgano privado o el Estado tenía el deber de impedir esos actos de terceros.

El Convenio protege a todos los que se encuentren bajo la jurisdicción del Estado. La nacionalidad del demandante no es importante; de hecho, las demandas pueden ser presentadas incluso por apátridas. Se puede presentar una demanda si la acción de un Estado puede dar lugar a una violación de derechos en otro Estado, aunque este último no sea parte en el Convenio. El ejemplo más común de esta situación es cuando una persona trata de evitar la expulsión o la extradición a un Estado en el que corra el peligro de tortura o muerte.

La condición de “víctima”

A fin de presentar una demanda en virtud del Convenio, el demandante debe haber sufrido personalmente la presunta violación. Ello se puede deber directamente a la acción del Estado, por ejemplo, si el propio demandante sufrió tortura, el Gobierno le confiscó una publicación o

¹³⁰ En www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Applicants/Apply+to+the+Court/Application+pack (consultado el 4 de diciembre de 2012) se ofrece orientación para quienes deseen presentar una demanda ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

se le prohibió ejercer su religión. Una violación puede causar un daño personal también a los familiares de aquellos cuyos derechos fueron directamente violados; por ejemplo, los padres pueden alegar un daño si su hijo es detenido o maltratado de otra forma.

Las víctimas potenciales también pueden presentar una demanda en algunas circunstancias. El Tribunal ha aceptado el argumento de que un demandante es una víctima si corre el riesgo de resultar directamente afectado por una medida del Estado, como la aplicación de leyes por las que se prohíba la homosexualidad o se exija la educación sexual en las escuelas, en contra de los deseos de los padres. Sin embargo, el demandante debe demostrar que existe un riesgo personal real, no solo una posibilidad teórica, de ser víctima en el futuro. Una denuncia general sobre una ley o medida es inadmisibles, al igual que una denuncia en nombre de otras personas (salvo que estén claramente identificadas y el demandante sea su representante oficial).

Los particulares, los grupos de particulares y las ONG pueden presentar demandas. Si un grupo o una ONG presenta una denuncia, debe también cumplir el requisito de la condición de "víctima". Evidentemente, será suficiente con que la propia organización sea la víctima de la violación (si se cierra una escuela o se somete a una organización a una vigilancia inadecuada de la policía, por ejemplo). El Tribunal ha estimado que los sindicatos, las empresas, los órganos religiosos, los partidos políticos y los habitantes de una población cumplen el requisito de la condición de "víctima". Cuando las víctimas son los miembros de un grupo o asociación, puede ser aconsejable presentar una denuncia individual y otra conjunta. En caso de que la denuncia conjunta no pase la prueba de la admisibilidad, el caso puede prosperar mediante la denuncia individual.

No es necesario que el grupo esté inscrito o reconocido oficialmente por el Estado con el fin de presentar una demanda. Además, si la falta de reconocimiento impide el acceso a los tribunales nacionales y que un grupo minoritario defienda sus derechos, ello puede constituir una denegación del derecho a un proceso equitativo o a un recurso efectivo (arts. 6 y 13 respectivamente) que se podría denunciar en virtud del Convenio.

Otros requisitos de admisibilidad

Como suele ocurrir en los procedimientos internacionales de derechos humanos, los demandantes deben demostrar que han tratado de obtener la reparación de la presunta violación por el Estado de que se trate. En raras ocasiones, puede que no haya un recurso idóneo y efectivo para la violación de un derecho determinado del Convenio. Sin embargo, si el demandante no ha intentado un recurso cuando debería haberlo hecho, el Tribunal declarará el caso inadmisibles. Solo se deben agotar los recursos "efectivos" con los que se pueda reparar la violación por completo y ello incluye normalmente tanto los procedimientos judiciales como los administrativos. Por lo general, no es necesario haber utilizado recursos discrecionales (como la solicitud del indulto después de la condena).

Una vez que se recibe una sentencia firme en los procesos internos pertinentes, el demandante debe presentar una denuncia ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en un plazo de seis meses. Cuando una ley vigente constituye una violación permanente, la demanda se puede presentar en cualquier momento. Si el demandante no tiene conocimiento de la violación desde el principio, el plazo de seis meses comenzará a partir de la fecha en que adquiera ese conocimiento. Es importante señalar que la demanda no se debe haber presentado previamente a otro órgano de investigación internacional, como el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

Por último, la demanda se debe basar en la violación de un derecho que esté realmente protegido por el Convenio. Por ejemplo, no sería admisible una demanda por discriminación étnica o

religiosa en la administración de un programa de seguridad social de un Estado, porque no hay ningún derecho en virtud del Convenio a la seguridad social. Sin embargo, esta interpretación limitada de la discriminación se amplió mediante la entrada en vigor del Protocolo N° 12 del Convenio.

Investigación y decisión

Puede que haya un intercambio de escritos sobre la admisibilidad y el fondo de una demanda. Cada parte puede formular observaciones sobre las comunicaciones de la otra parte. El proceso se suele sustanciar por escrito, aunque el Tribunal puede decidir que se celebre una vista oral sobre la admisibilidad, el fondo o ambos. Cada parte está representada en las vistas y todo el proceso se basa en la igualdad entre el demandante y el Estado como parte.

Se puede pedir a ONG que comparezcan como peritos o testigos y los defensores de los derechos de las minorías deben ser conscientes de la posibilidad de presentar un escrito *amicus curiae* al Tribunal si un caso suscita especial preocupación. Este procedimiento se llama intervención de terceros y se puede solicitar una vez que el caso haya sido comunicado al Estado demandado para que presente sus observaciones. Ofrece la posibilidad de proporcionar información útil al Tribunal sobre una cuestión que puede tener un efecto directo en los derechos de las minorías más allá del caso particular de que se trate. Las ONG interesadas en intervenir deben solicitar permiso al Presidente del Tribunal en un plazo de 12 semanas desde la comunicación del caso al Estado interesado. La información al respecto se puede obtener del sitio web del Tribunal.

El Tribunal examina el fondo del caso mediante los escritos y puede oír a testigos o incluso viajar al país de que se trate si se considera necesario. El Tribunal tratará de llegar a una solución amistosa, en la medida de las posibilidades, para lo cual es necesario el acuerdo de ambas partes.

Las deliberaciones del Tribunal son privadas, pero su sentencia es pública y se comunica de inmediato a ambas partes. El Tribunal ha limitado sus sentencias a la determinación de si se ha producido o no una violación del Convenio y la concesión de una indemnización y la devolución de las costas si se constata que se ha producido una violación. El Tribunal, en principio, no dicta órdenes a los gobiernos, por ejemplo, para que pongan en libertad a un preso o cambien sus leyes. Sin embargo, en los últimos años ha cambiado un poco en este sentido, por ejemplo, al indicar que una persona ilegalmente detenida debía ser puesta en libertad (*Ilaşcu y otros c. la República de Moldova y la Federación de Rusia* [GC] (2004)). Como hemos señalado, las sentencias del Tribunal son jurídicamente vinculantes para los Estados partes en el Convenio. Velar por la ejecución de las resoluciones del Tribunal es competencia del Comité de Ministros en virtud del artículo 46.2 del Convenio, aunque la gran mayoría de los Estados ejecutan las sentencias rápidamente.

Una sala de 7 magistrados puede renunciar a la jurisdicción sobre un caso en favor de una Gran Sala de 17 magistrados si el caso se refiere a una cuestión grave de importancia general o que afecte a la interpretación o la aplicación del Convenio. Las sentencias de las salas no se convierten en firmes hasta que no haya transcurrido un plazo de tres meses. Durante este período, cualquiera de las partes puede solicitar la remisión a la Gran Sala y esa solicitud es examinada por un comité de 5 magistrados.

Casos urgentes

El Tribunal puede otorgar prioridad a los casos urgentes. Asimismo, el Tribunal puede permitir la adopción de medidas provisionales cuando haya un riesgo inminente, real y grave para la vida del demandante o de malos tratos graves. El Tribunal puede indicar que el Estado debe adoptar

o abstenerse de adoptar determinadas medidas para proteger al demandante. Las medidas solicitadas y las razones para ello se deben indicar en el formulario de solicitud.

Efecto del sistema de Estrasburgo en los derechos de las minorías

En el resumen anterior se han sugerido maneras en que el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales puede proteger los derechos de las minorías. Sin embargo, este no es el propósito principal del Convenio. Existe el riesgo de que, si un grupo minoritario trata de hacer valer "derechos de las minorías" en sí mismos, se desestime la demanda por estar fuera del alcance del Convenio y, por lo tanto, ser "manifiestamente infundada". Además, incluso cuando se constata una violación, corresponde al Estado ofrecer una reparación que vaya más allá de una indemnización, como la modificación de una ley contraria al Convenio. El Tribunal no actúa como un tribunal de apelación de las resoluciones internas y solo examinará si un Estado ha cumplido o no sus obligaciones en virtud del Convenio y no si podría haber adoptado políticas diferentes o incluso mejores.

Datos de contacto e información adicional

Secretaría
Tribunal Europeo de Derechos Humanos
Consejo de Europa
F-67075 Estrasburgo Cedex
Francia

Tel.: 33 388 41 20 18

Fax: 33 388 41 27 30

Sitio web: www.echr.coe.int

La publicación básica que contiene el Convenio Europeo, el reglamento del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y otra información es *European Convention on Human Rights: Collected Texts* (Consejo de Europa, 1998). Las decisiones y las sentencias individuales del Tribunal se publican en rústica y se recopilan en los *Reports of Judgments and Decisions*. El Consejo de Europa también publica un *Yearbook of the European Convention on Human Rights*, que contiene una selección de los casos más importantes e información sobre la aplicación del Convenio en el derecho interno.

Se han escrito numerosos libros sobre el sistema de Estrasburgo, relativos a derechos específicos y el sistema en su conjunto. Dos análisis autorizados son: D. J. Harris, M. O'Boyle, E. P. Bates y C. M. Buckley, *Law of the European Convention on Human Rights* (segunda edición 2009); y P. Van Dijk, F. Van Hoof, A. Van Rijn y L. Zwaak, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights* (2006).

Convenio Marco para la protección de las minorías nacionales

El Convenio Marco para la protección de las minorías nacionales es el primer instrumento multilateral jurídicamente vinculante dedicado a la protección de las minorías y se considera que establece las normas internacionales más amplias en el ámbito de los derechos de las minorías hasta la fecha. Entró en vigor en 1998 y ha sido ratificado por 39 Estados¹³¹. Como indica el

¹³¹ Albania, Alemania, Armenia, Austria, Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, ex República Yugoslava de Macedonia, Federación de Rusia, Finlandia, Georgia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Malta, Montenegro, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Checa, República de Moldova, Rumania, San Marino, Serbia, Suecia, Suiza y Ucrania.

título, el Convenio Marco trata de asegurar que los Estados signatarios respeten los derechos de las minorías nacionales; se comprometan a luchar contra la discriminación; promuevan la igualdad; preserven y desarrollen la cultura y la identidad de las minorías nacionales; garanticen determinadas libertades en relación con el acceso a los medios de comunicación, los idiomas minoritarios y la educación; y alienten la participación de las minorías nacionales en la vida pública.

Los Estados miembros del Consejo de Europa pueden ratificar el Convenio Marco y los Estados no miembros se pueden adherir previa invitación del Comité de Ministros. Se suele exigir el compromiso de la adhesión al Convenio a los Estados que soliciten la adhesión al Consejo de Europa.

Disposiciones sustantivas del Convenio

En el *artículo 4.1* del Convenio Marco se proclaman los principios fundamentales de la no discriminación y la igualdad.

En el *artículo 4.2* se establece claramente que las obligaciones del Estado también pueden requerir medidas positivas por su parte y no solamente la abstención de la discriminación. Los Estados deben adoptar, "cuando sea necesario", medidas con el fin de promover "una plena y efectiva igualdad entre las personas pertenecientes a una minoría nacional y las pertenecientes a la mayoría", teniendo "debidamente en cuenta las condiciones específicas" de las minorías nacionales. El artículo 4.2 es una disposición clave, ya que proporciona la base para las disposiciones posteriores que explican con mayor detalle las medidas que los Estados deben tomar en áreas específicas.

En el *artículo 4.3* se aclara que las medidas adoptadas para promover la igualdad efectiva no se deben considerar discriminación.

En el *artículo 15* se dispone que "Las Partes establecerán las condiciones necesarias para la participación efectiva de las personas pertenecientes a minorías nacionales en la vida cultural, social y económica, así como en los asuntos públicos, en particular los que les afecten".

Las disposiciones sustantivas restantes del Convenio Marco abarcan una amplia gama de cuestiones. Los Estados se comprometen a:

- Promover las condiciones necesarias para que las minorías mantengan y desarrollen su cultura e identidad (art. 5);
- Promover la tolerancia, el respeto mutuo y la comprensión entre todas las personas que vivan en su territorio (art. 6);
- Proteger los derechos de libertad de reunión, de asociación, de expresión, de pensamiento, de conciencia y de religión (arts. 7, 8 y 9);
- Facilitar el acceso a los principales medios de comunicación y promover la creación y la utilización de medios de comunicación de las minorías (art. 9);
- Reconocer el derecho a utilizar una lengua minoritaria tanto en privado como en público y a exponer información en la lengua minoritaria (arts. 10 y 11);
- Reconocer oficialmente el apellido y los nombres de pila en la lengua minoritaria (art. 11);
- Esforzarse "por asegurar" el derecho a utilizar la lengua minoritaria ante las autoridades administrativas y por exponer indicaciones topográficas bilingües en la lengua minoritaria, en las zonas "tradicionalmente" habitadas por "un número considerable" de personas pertenecientes a una minoría nacional (arts. 10 y 11);

- Fomentar el conocimiento de la cultura, la historia, la lengua y la religión de la mayoría y las minorías (art. 12);
- Reconocer los derechos de las minorías a crear y dirigir sus propios centros de enseñanza y aprender su propia lengua (arts. 13 y 14);
- Esforzarse “por asegurar” que haya suficientes oportunidades para recibir enseñanza en la lengua minoritaria, en las zonas habitadas tradicionalmente o en “número considerable” por personas pertenecientes a minorías nacionales (art. 14);
- Abstenerse de medidas que modifiquen las proporciones de la población en zonas habitadas por minorías (art. 16);
- No obstaculizar los derechos de las personas pertenecientes a minorías a mantener contactos a través de las fronteras y participar en las actividades de las ONG nacionales e internacionales (art. 17).

Definición

En el Convenio Marco no se define “minoría nacional”, si bien algunos Estados establecieron su propia definición al ratificarlo. En muchas de estas definiciones (adjuntadas como declaraciones en el momento de la ratificación) se excluye a los no ciudadanos y los migrantes de la protección en virtud del Convenio Marco y en algunas se determinan los grupos específicos a los que se aplica el Convenio. Liechtenstein, Luxemburgo y Malta son partes en el Convenio Marco, pero declararon que no hay minorías nacionales en su territorio respectivo.

Aunque los Estados tienen cierto margen para decidir a quién se aplica el Convenio Marco, esta cuestión se evalúa en el marco del proceso internacional de supervisión creado para el Convenio Marco, que se trata más abajo. El primer paso de toda ONG que desee participar en el proceso de supervisión debe ser determinar si el Estado en cuestión ha hecho una declaración sobre los grupos a los que aplicará el Convenio Marco¹³².

Aplicación y supervisión

En virtud del Convenio Marco, se creó un Comité Asesor, órgano integrado por 18 expertos independientes elegidos por el Comité de Ministros entre los candidatos propuestos por los Estados partes, encargado, junto con el Comité de Ministros, de supervisar la aplicación del Convenio y formular recomendaciones específicas en función de los países. Los miembros del Comité Asesor deben ser expertos reconocidos en el ámbito de la protección de las minorías; ejercen sus funciones a título personal y deben ser independientes e imparciales. El hecho de que no representen a sus gobiernos es importante, puesto que el Comité de Ministros es un órgano político de representantes de los gobiernos. La participación de un órgano imparcial de expertos en la evaluación de las cuestiones de las minorías facilita la tarea del Comité de Ministros, que (como órgano superior de adopción de decisiones del Consejo de Europa, tiene muchos otros deberes) depende en gran medida de la labor del Comité Asesor.

Las actividades del Comité Asesor comienzan con el análisis de los informes de los Estados, que se presentan en el plazo de un año desde la entrada en vigor del Convenio Marco para el Estado en cuestión y posteriormente cada cinco años. El Comité Asesor también puede invitar al Comité de Ministros a que pida informes *ad hoc* a fin de abordar situaciones que se produzcan entre los informes periódicos de un Estado parte. Los informes iniciales deben contener información completa sobre las medidas legislativas y de otra índole adoptadas por el Estado para hacer realidad los principios del Convenio. El Comité de Ministros ha aprobado directrices detalladas

¹³² En www.coe.int/minorities hay una lista actualizada de esas declaraciones.

para los informes iniciales, así como para los posteriores. La elaboración de los informes suele conllevar un proceso de consultas con organizaciones de minorías y ONG, a las que se alienta también a que presenten informes alternativos o información al Comité. Aunque la secretaría del Convenio Marco toma la iniciativa de ponerse en contacto con las organizaciones de minorías y las ONG, se alienta también a las organizaciones interesadas a que hagan lo propio. Una vez recibido por el Consejo de Europa, el informe del Estado se publica inmediatamente en su sitio web.

En su examen de los informes de los Estados, el Comité Asesor hace uso de una amplia variedad de fuentes escritas de información de actores estatales y no estatales. Ha desarrollado también la práctica de llevar a cabo visitas a los países, durante las cuales se reúne con funcionarios del gobierno, parlamentarios, representantes de las minorías, ONG y otros interlocutores pertinentes.

Tras su examen del informe de un Estado y, en la mayoría de los casos, una visita al país, el Comité Asesor aprueba un "dictamen", que se transmite al Estado interesado y a todos los Estados miembros del Consejo de Europa. El Estado interesado tiene la oportunidad de formular observaciones sobre el dictamen del Comité y puede decidir hacerlo público en este momento. En la preparación de su respuesta, el Estado en cuestión también puede optar por participar en nuevas consultas con las organizaciones de minorías y las ONG.

El Comité de Ministros del Consejo de Europa tiene la responsabilidad final de la supervisión del Convenio Marco (art. 26). Después de que el Comité Asesor apruebe un dictamen, el Comité de Ministros aprueba una resolución con conclusiones y recomendaciones (que se suelen basar estrechamente en el dictamen del Comité) destinadas al Estado interesado sobre la aplicación del Convenio Marco. La preparación de esta resolución proporciona una oportunidad para que otros Estados, incluidos los que no sean partes, se expresen sobre la situación. Esta resolución se publica junto con las observaciones formuladas por el Estado Parte y el dictamen del Comité Asesor, si este último no se ha publicado antes.

A fin de alentar los debates sobre las medidas para mejorar la protección de las minorías, la secretaría del Convenio Marco organiza reuniones en los Estados respecto de los cuales se haya finalizado la supervisión. Estas reuniones de seguimiento han resultado ser una excelente oportunidad para reunir a todos los actores interesados en la aplicación del Convenio Marco, tanto gubernamentales como no gubernamentales, y para examinar la manera de poner en práctica los resultados de la supervisión.

Participación de organizaciones no gubernamentales en el plano nacional

Las ONG pueden alentar cambios en la legislación y la práctica nacionales de conformidad con los principios establecidos en el Convenio Marco. Pueden presentar sus propias ideas acerca de la interpretación del Convenio y concienciar a la población sobre las obligaciones del país al respecto. Ello puede crear un nuevo clima en el que se espere que el Estado adopte las medidas necesarias para cumplir sus obligaciones, independientemente de la presencia de los órganos internacionales de supervisión. La conciencia pública se puede aumentar, por ejemplo, mediante la traducción y difusión del texto del Convenio Marco y los documentos conexos. Estos últimos deben incluir el informe oficial del Estado, las observaciones de las ONG y, una vez que se disponga de ellos, los dictámenes del Comité Asesor y las conclusiones y las recomendaciones del Comité de Ministros.

También es posible que las ONG y las comunidades minoritarias participen directamente en la elaboración del informe de un Estado. Las ONG deben tener conocimiento del órgano gubernamental encargado de la elaboración del informe y ponerse en contacto con él para ver

si se puede presentar información u observaciones mientras el informe todavía sea un proyecto. Los Estados pueden recabar la participación de las ONG en la elaboración del propio informe.

Las ONG tendrán que considerar el grado de colaboración que deseen en el proceso oficial de presentación de informes, frente a la posibilidad de presentar observaciones o informes alternativos al Comité Asesor. La participación en la preparación de un informe y la formulación de observaciones al respecto posteriormente no se excluyen mutuamente y las ONG pueden optar por hacer ambas cosas. El lado positivo de la participación de las ONG en la preparación del informe de un Estado es que ofrece la oportunidad de mantener un diálogo directo con el Gobierno y contribuir a la interpretación de las disposiciones del Convenio Marco en el contexto del país de que se trate. Por otro lado, la participación de las ONG se podría considerar un respaldo a un informe del Estado, lo cual puede no ser el caso.

En los Estados que aún no son partes en el Convenio Marco, la promoción y el cabildeo de las ONG se puede centrar en la necesidad de su ratificación.

El papel de las organizaciones no gubernamentales en la supervisión

Las ONG y las asociaciones de minorías desempeñan un papel clave en la supervisión del Convenio Marco, como se expresa en la resolución 97 (10) del Consejo de Ministros, que permite al Comité Asesor recibir y solicitar información de fuentes distintas de los Estados.

En la práctica, las ONG y las asociaciones de minorías, en muchos casos con el apoyo de ONG internacionales, han utilizado muy a menudo esta oportunidad para proporcionar al Comité Asesor informes bien investigados con información sobre la aplicación del Convenio Marco en la práctica. El Comité Asesor ha acogido con satisfacción esa información, así como los contactos directos con las ONG, que constituyen una parte esencial de las tareas de supervisión del Comité.

Las ONG y las minorías pueden contribuir a la supervisión del Convenio Marco en diversas etapas del procedimiento. Por ejemplo, las ONG pueden:

- Proporcionar información al Comité Asesor mediante comunicaciones por escrito cuando venza el plazo de presentación de un informe de un Estado, incluidos los informes alternativos que pueden tratar la situación de una o varias minorías, centrarse en determinados artículos o temas o proporcionar información sobre todos los artículos del Convenio Marco¹³³;
- Enviar información al Comité Asesor en cualquier momento sobre motivos específicos de preocupación para las minorías que sean pertinentes para la aplicación del Convenio Marco;
- Reunirse con el Comité Asesor durante su visita al país;
- Utilizar el Convenio Marco como un instrumento para el diálogo, a fin de comunicarse con las autoridades del Estado durante la preparación del informe del Estado, obtener información sobre la aplicación del Convenio Marco y participar en reuniones de seguimiento una vez publicados los resultados de la supervisión;
- Alentar al Estado a que publique el dictamen del Comité Asesor, tan pronto como sea posible, así como a que lo traduzca a los idiomas locales;

¹³³ Si una ONG desea presentar un informe alternativo completo, debe considerar la posibilidad de colaborar con otras ONG nacionales o internacionales. Ello reducirá al mínimo la duplicación del trabajo y puede proporcionar información más representativa y amplia, que dotará al informe de mayor credibilidad. Como mínimo, es importante tener conocimiento de lo que están haciendo otras ONG con el fin de evitar la presentación de información contradictoria.

- Aumentar la conciencia sobre los derechos de las minorías mediante la organización de sesiones de formación para las ONG y las minorías sobre el Convenio Marco;
- Contribuir a las consultas realizadas por el Comité Asesor cuando prepara comentarios sobre temas específicos.

Las ONG pueden enviar información en cualquier momento a la secretaría del Convenio Marco en el Consejo de Europa, que remitirá la información a los miembros del Comité Asesor. Sin embargo, lo mejor es presentar información cuando el Comité Asesor esté examinando activamente el informe de un Estado. Por lo tanto, las ONG deben estudiar el informe (que se publica en cuanto lo recibe el Comité, si no lo ha publicado antes el propio Estado), decidir la información proporcionada por el gobierno que se debería complementar o refutar y presentar observaciones a tiempo para su estudio cuando el Comité examine el informe del Estado. La información sobre el calendario de presentación de los informes de los Estados y la fecha en la que se recibieron efectivamente se puede obtener en el sitio web del Consejo de Europa y la secretaría puede proporcionar información sobre el plazo para la recepción de las observaciones de las ONG para que las tenga en cuenta el Comité. En la medida de lo posible, las comunicaciones de las ONG se deben presentar en francés o inglés, los idiomas de trabajo del Comité.

Al presentar información, ya sean observaciones o un informe alternativo completo, las ONG deben hacer referencia siempre que sea posible a la información específica que pueda faltar o figurar incorrectamente en un informe de un Estado. La información proporcionada por la ONG debe ser objetiva, completa y detallada y se debe hacer referencia siempre que sea posible a artículos específicos del Convenio Marco. La información demográfica y estadística es muy valiosa, si no está incluida en el informe del Estado, y puede ayudar al Comité a comparar la situación de las minorías en diversos momentos. Por último, las ONG también pueden presentar sus propias recomendaciones de medidas que el gobierno debería adoptar para aplicar el Convenio Marco.

Datos de contacto e información adicional

Secretaría del Convenio Marco para la protección de las minorías nacionales
F-67075 Estrasburgo Cedex
Francia

Tel.: 33 3 88 41 20 00

Fax: 33 3 90 21 49 18

Correo electrónico: minorities.fcnm@coe.int

Sitio web: www.coe.int/minorities

Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias

La Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias fue aprobada en 1992 y entró en vigor en 1998. La Carta, ratificada por 25 Estados¹³⁴, trata de proteger y promover las lenguas regionales y minoritarias y permitir a los hablantes de una lengua regional o minoritaria utilizarla en privado y en público. Su objetivo primordial es cultural y se ocupa de las lenguas regionales y minoritarias, las lenguas no territoriales y las lenguas oficiales de menor difusión, en lugar de los derechos de las minorías *per se*.

¹³⁴ Alemania, Armenia, Austria, Bosnia y Herzegovina, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Finlandia, Hungría, Liechtenstein, Luxemburgo, Montenegro, Noruega, Países Bajos, Polonia, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Checa, Rumania, Serbia, Suecia, Suiza y Ucrania.

El preámbulo de la Carta comienza estableciendo los principales objetivos y principios que los Estados se comprometen a aplicar a todas las lenguas regionales o minoritarias que existan en su territorio nacional, “subrayando el valor de lo intercultural y del plurilingüismo”. A continuación, se especifica una serie de medidas concretas destinadas a facilitar y fomentar el empleo de las lenguas regionales o minoritarias en la vida pública (parte III). Su objetivo es garantizar, en la medida de lo razonablemente posible, que las lenguas regionales o minoritarias se utilicen en la educación, los medios de comunicación, los contextos legales y administrativos, la vida económica y social, las actividades culturales y los intercambios transfronterizos. En el momento de la ratificación de la Carta, los Estados deben indicar específicamente las lenguas a las que se aplicará la parte III de la Carta; todas las lenguas que entran en la definición de lengua regional o minoritaria están abarcadas por la parte II (véase más adelante).

De conformidad con la definición de la Carta, por “lenguas regionales o minoritarias” se entenderán las lenguas utilizadas tradicionalmente en un territorio de un Estado por nacionales de ese Estado que constituyen un grupo numéricamente inferior al resto de la población del Estado; son diferentes de las lenguas oficiales del Estado y no incluyen los dialectos de las lenguas oficiales del Estado ni las lenguas de los migrantes. Por la expresión “territorio en que se habla una lengua regional o minoritaria” se entenderá el área geográfica en la cual dicha lengua es el modo de expresión de un número de personas que justifica la adopción de las medidas de protección y fomento previstas en la Carta.

Por la expresión “lenguas sin territorio” se entenderán las lenguas utilizadas por nacionales del Estado que son diferentes de las lenguas empleadas por el resto de la población del Estado, pero que, a pesar de emplearse tradicionalmente en el territorio del Estado, no se pueden circunscribir a un área concreta; cabe mencionar como ejemplos el romaní y el yidis.

La situación demográfica de las lenguas abarcadas por la Carta difiere en gran medida y esas lenguas existen en numerosos contextos sociales, políticos y económicos. Por consiguiente, la Carta facilita la adaptación de su ámbito de protección a la situación concreta de cada lengua, en particular teniendo en cuenta los costes de la protección.

En la parte II de la Carta se establecen ocho principios y objetivos fundamentales en los que los Estados deben basar sus políticas, legislación y práctica y que se considera que constituyen el marco necesario para la preservación de las lenguas en cuestión:

- Reconocimiento de las lenguas regionales o minoritarias como expresión de la riqueza cultural;
- Respeto del área geográfica de cada lengua regional o minoritaria;
- Necesidad de una acción resuelta de fomento de dichas lenguas;
- Facilitación y/o fomento del empleo oral y escrito de esas lenguas en la vida pública y privada;
- Provisión de formas y medios adecuados para la enseñanza y el estudio de esas lenguas en todos los niveles apropiados;
- Promoción de intercambios transnacionales pertinentes;
- Prohibición de todas las formas de distinción, exclusión, restricción o preferencia injustificada con respecto a la utilización de una lengua regional o minoritaria cuyo objetivo sea desalentar o poner en peligro su mantenimiento o desarrollo;
- Promoción por los Estados de la comprensión mutua entre todos los grupos lingüísticos del país.

En la parte III (arts. 8 a 14) se establecen medidas detalladas en una serie de ámbitos, lo cual ofrece a los Estados la posibilidad de elegir entre 68 actividades concretas en siete esferas de la vida pública. Los Estados se comprometen a aplicar solo las disposiciones de la parte III que hayan suscrito, de modo que es probable que las obligaciones concretas contraídas varíen entre los Estados; también pueden variar entre lenguas dentro de un Estado en particular. En el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, por ejemplo, diversas disposiciones de la parte III se aplican al galés, el gaélico escocés y el irlandés, respectivamente, mientras que solo se aplica la parte II al escocés, el escocés del Ulster, el córnico y el gaélico manés.

Los Estados deben seleccionar al menos 35 medidas con respecto a cada lengua que hayan designado como comprendida en el ámbito de la parte III de la Carta. Muchas de las disposiciones de la Carta constan de varias opciones, de diversos grados de rigor, de las cuales se debe elegir una "según la situación de cada lengua". Se alienta a los Estados a aumentar o mejorar sus compromisos en virtud de la Carta en una fecha posterior, cuando su situación jurídica se desarrolle o sus circunstancias financieras lo permitan (art. 3 2)).

Las esferas de la vida pública, cada una de las cuales se corresponde con un artículo de la parte III, de las que se deben elegir estas medidas específicas son las siguientes:

- Enseñanza;
- Justicia;
- Autoridades administrativas y servicios públicos;
- Medios de comunicación;
- Actividades y servicios culturales;
- Vida económica y social;
- Intercambios transfronterizos.

Aplicación y supervisión

El Comité de Ministros del Consejo de Europa nombra a los miembros del comité de expertos independientes, integrado por un miembro de cada Estado parte, entre "una lista de personas de la mayor integridad y de reconocida competencia en las materias tratadas por la Carta, que proponga la Parte correspondiente". Como se señala en el informe explicativo de la Carta (párr. 131), "al hacerse hincapié en el carácter intrínsecamente personal de la 'mayor integridad', en la Carta queda claro que los expertos nombrados miembros del comité, en el desempeño de su labor, deben tener la libertad para actuar con independencia y no estar sujetos a instrucciones de los gobiernos en cuestión".

Los informes de los Estados sobre la aplicación de la Carta se deben presentar con regularidad. El primer informe se debe presentar en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la Carta para el Estado y los informes posteriores se deben presentar cada tres años a partir de entonces.

Una vez que un Estado ha presentado su informe, se inicia el procedimiento de seguimiento. El comité de expertos ha desarrollado métodos de trabajo innovadores y utiliza plenamente las amplias facultades que se le han conferido para obtener y solicitar información de fuentes no oficiales, en particular ONG, en virtud del artículo 16.2 de la Carta. El comité efectúa visitas sobre el terreno, durante las cuales los miembros visitan el Estado supervisado para reunirse con funcionarios del gobierno y representantes de las comunidades lingüísticas.

Sobre la base de la información recopilada, el comité aprueba un informe y lo presenta al Comité de Ministros, que formula recomendaciones al Estado sobre la base del informe y las

observaciones del Estado. Estos informes se hacen públicos y se suelen traducir al idioma oficial del Estado¹³⁵.

El papel de las organizaciones no gubernamentales en la supervisión

El comité de expertos concede gran importancia al papel activo de las ONG en el procedimiento de supervisión y considera a las ONG asociados iguales y fundamentales en el diálogo entre los Estados y el Consejo de Europa. Las ONG tienen la oportunidad de ofrecer al comité sus opiniones sobre la situación de las lenguas regionales o minoritarias en el país en cuestión, de manera muy parecida a su participación en la labor del Comité Asesor del Convenio Marco. Las ONG y cualquier otra organización deben tener la libertad de ponerse en contacto con el comité de expertos en cualquier momento para proporcionar información pertinente.

A fin de facilitar la participación de las ONG en el proceso de supervisión, en 2004, el Consejo de Europa publicó *The European Charter for Regional or Minority Languages: Working Together: NGOs and Regional or Minority Languages*.

Datos de contacto e información adicional

Consejo de Europa
Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias
Dirección General IV – Educación, Cultura y Patrimonio, Juventud y Deportes
F-67075 Estrasburgo Cedex
Francia

Tel.: 33 3 88 41 31 86

Fax: 33 3 88 41 27 88

Correo electrónico: minlang.secretariat@coe.int

Sitio web: www.coe.int/minlang

Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia

La Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) es un órgano de vigilancia creado por el Consejo de Europa para luchar contra el racismo, la xenofobia, el antisemitismo y la intolerancia. Su mandato abarca todas las formas de discriminación y prejuicios contra personas o grupos de personas por razón de raza, color, idioma, religión, nacionalidad u origen nacional o étnico.

La Comisión se estableció en la primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Consejo de Europa y el Comité de Ministros la dotó de un estatuto en 2002, que consolidó su función como órgano independiente de derechos humanos. Supervisa país por país, formula recomendaciones de política general y promueve la concienciación. Sus miembros son nombrados sobre la base de su experiencia en los ámbitos abarcados por su mandato y desempeñan sus funciones a título individual de manera independiente e imparcial.

En su labor específica sobre cada país, la Comisión examina la situación del racismo y la intolerancia en cada uno de los Estados miembros del Consejo de Europa. Sus conclusiones, junto con las recomendaciones sobre las formas de hacer frente a los problemas identificados, se publican en informes sobre los países. Estos se elaboran sobre la base de análisis de la información proporcionada por escrito por el Estado y ONG y una visita al país, durante la cual los delegados de la Comisión se reúnen con interesados pertinentes del Gobierno y la sociedad civil. Antes de la finalización de un informe sobre un país, la Comisión entabla un diálogo

¹³⁵ Disponibles en www.coe.int/t/dg4/education/minlang/Report/default_en.asp (consultado el 4 de diciembre de 2012).

confidencial con sus autoridades. Todos los Estados se examinan de la misma manera, en ciclos de seguimiento de cinco años (a razón de nueve o diez países al año). El cuarto ciclo de seguimiento, que se inició en 2008, se centra en la puesta en práctica de las recomendaciones de los ciclos anteriores. Tres recomendaciones específicas se señalan como prioridades de cada Estado, sobre las que deben comunicar progresos dos años después de la publicación de su informe del cuarto ciclo.

La Comisión también formula recomendaciones de política general a todos los Estados miembros, que orientan a los encargados de las políticas de los gobiernos en su lucha contra el racismo y las formas conexas de discriminación. La Comisión ha aprobado 12 de esas recomendaciones sobre, por ejemplo, las respuestas legislativas eficaces, los órganos especializados, los romaníes, la islamofobia, Internet, la lucha contra el racismo en la lucha contra el terrorismo, el antisemitismo, la educación, la actividad policial y los deportes.

Para que la lucha contra el racismo sea efectiva, el mensaje debe llegar a la población en general. Por lo tanto, la concienciación es crucial. En 2002, la Comisión aprobó un programa de acción que incluye el establecimiento de contactos con todas las ONG interesadas, la celebración de mesas redondas en los Estados para debatir el efecto de los informes de la Comisión sobre los países y la organización de seminarios anuales para los órganos especializados sobre temas de interés común (como la mediación, las medidas positivas y la integración).

Datos de contacto e información adicional

Secretaría
Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia
Consejo de Europa
Dirección General de Derechos Humanos y Asuntos Jurídicos
F-67075 Estrasburgo Cedex
Francia
Tel.: 33 3 88 41 29 64
Fax: 33 3 88 41 39 87
Correo electrónico: ecri@coe.int
Sitio web: www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/default_en.asp

Comisario para los Derechos Humanos

El Comisario para los Derechos Humanos es una institución independiente en el seno del Consejo de Europa, creada en 1999, que tiene el mandato de promover la conciencia sobre los derechos humanos y su respeto en todos los Estados del Consejo de Europa.

Mandato

Los objetivos del Comisario para los Derechos Humanos se establecen en la resolución (99) 50 del Comité de Ministros, en la que se confiere al Comisario el mandato de:

- Fomentar la observancia efectiva de los derechos humanos y ayudar a los Estados miembros en la aplicación de las normas del Consejo de Europa sobre los derechos humanos;
- Promover la educación y la conciencia sobre los derechos humanos en los Estados miembros del Consejo de Europa;
- Identificar las posibles deficiencias en la legislación y en la práctica en materia de derechos humanos;

- Facilitar las actividades de las instituciones nacionales del defensor del pueblo y otros órganos de derechos humanos;
- Proporcionar asesoramiento e información sobre la protección de los derechos humanos en toda la región.

La labor del Comisario se centra en el fomento de reformas que permitan lograr una mejora tangible en la promoción y la protección de los derechos humanos. El Comisario no puede actuar sobre las denuncias de particulares. Sin embargo, puede recibir información de cualquier fuente, incluidos los particulares y las ONG, y puede adoptar iniciativas de amplio alcance sobre la base de esa información si desvela un problema sistemático de derechos humanos en un país determinado. Entre los temas específicos a los que el Comisario dedica atención se encuentran la erradicación de la discriminación y los derechos de los niños y los migrantes.

El Comisario coopera con una amplia gama de instituciones internacionales y nacionales, así como con los mecanismos de vigilancia de los derechos humanos. Los asociados intergubernamentales más importantes del Comisario son las Naciones Unidas y sus organismos especializados, la Unión Europea y la OSCE (véase el cap. XIII). El Comisario también coopera estrechamente con las principales ONG de derechos humanos, universidades y centros de estudio.

Actividades del Comisario para los Derechos Humanos

El Comisario trata de mantener un diálogo permanente con los Estados miembros del Consejo de Europa y realiza visitas oficiales a los países para examinar y evaluar la situación de los derechos humanos cuando lo considera necesario. Estas visitas suelen incluir reuniones con los más altos representantes del gobierno, el Parlamento y el poder judicial, así como con miembros destacados de las instituciones de derechos humanos y la sociedad civil. Durante las visitas a los países, el Comisario entabla un diálogo con los representantes de las minorías y las organizaciones que las representan. Los informes del Comisario contienen un análisis de las prácticas de derechos humanos y recomendaciones detalladas para mejorar. Los informes se publican y se distribuyen ampliamente entre las comunidades de la formulación de políticas y las ONG y los medios de comunicación. En 2008, el Comisario había visitado todos los Estados miembros del Consejo de Europa y se había publicado un informe de evaluación sobre cada país.

Pocos años después de una visita inicial a un país, el Comisario o un miembro del personal lleva a cabo una visita de seguimiento para evaluar los progresos realizados en la aplicación de las recomendaciones o una visita más específica para examinar las preocupaciones prioritarias. El Comisario elabora un informe de seguimiento, que también se difunde ampliamente. Se pueden efectuar visitas más cortas a países o regiones a fin de fortalecer las relaciones con las autoridades y examinar cuestiones concretas de derechos humanos, aunque estas visitas no dan lugar necesariamente a un informe público.

Cuando corresponda, el Comisario formula recomendaciones con respecto a una cuestión específica de derechos humanos en un solo Estado miembro o en varios Estados. A solicitud de los órganos nacionales o por su propia iniciativa, el Comisario también puede emitir un dictamen sobre proyectos de ley y prácticas específicas. En 2004, por ejemplo, el Comisario emitió un dictamen sobre la creación de un órgano nacional de lucha contra la discriminación en Polonia¹³⁶.

¹³⁶ Disponible en <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=980009&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679> (consultado el 4 de diciembre de 2012).

A fin de promover la conciencia sobre los derechos humanos en los Estados miembros, el Comisario participa en la organización de seminarios y actos sobre temas de derechos humanos y trata de mantener un diálogo permanente con los gobiernos, las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones educativas. Los seminarios y los actos por lo general dan lugar a la publicación de recomendaciones, dictámenes o informes del Comisario sobre las cuestiones debatidas¹³⁷.

El Comisario colabora estrechamente con los defensores del pueblo nacionales, las instituciones nacionales de derechos humanos y otras instituciones públicas relacionadas con la protección de los derechos humanos y mantiene unas estrechas relaciones de trabajo con el Defensor del Pueblo de la Unión Europea. El Comisario alienta el establecimiento de tales órganos en los Estados miembros del Consejo de Europa en el caso de que no existan.

La situación de las minorías se ha evaluado en la mayoría de los informes sobre los países publicados por el Comisario. Se ha prestado especial atención a los romaníes y los nómadas, debido a la discriminación persistente y sistémica de la que son víctimas. En 2006 se publicó un informe general sobre la situación de los derechos humanos de los romaníes, los sintis y los nómadas y en 2009 un estudio titulado *Recent Migration of Roma in Europe* (realizado en colaboración con el Alto Comisionado para las Minorías Nacionales de la OSCE)¹³⁸. La Oficina del Comisario también ha organizado seminarios con asociados externos sobre cuestiones relacionadas con los romaníes.

La vigilancia por el Comisario de la situación de las minorías en los países se ha basado a menudo en la labor del Comité Asesor del Convenio Marco para la protección de las minorías nacionales y el comité de expertos de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, descritos anteriormente. Sin embargo, el Comisario también evalúa la situación de las minorías en los países que aún no se hayan adherido a estos instrumentos. El Comisario ha evaluado los enfoques de los Estados miembros respecto de la integración o la exclusión de las minorías protegidas por los instrumentos internacionales.

Muchas ONG nacionales e internacionales que representan a minorías o trabajan en favor del ejercicio de sus derechos proporcionan periódicamente información a la Oficina del Comisario. También hacen uso de las conclusiones y las recomendaciones del Comisario en su propia labor.

Datos de contacto e información adicional

Oficina del Comisario para los Derechos Humanos
Consejo de Europa
F-67075 Estrasburgo Cedex
Francia

Tel.: 33 3 88 41 34 21

Fax: 33 3 90 21 50 53

Correo electrónico: commissioner@coe.int

Sitio web: www.coe.int/t/commissioner/Default_en.asp

¹³⁷ Disponibles en www.coe.int/t/commissioner/Activities/themes/default_en.asp (consultado el 4 de diciembre de 2012).

¹³⁸ Disponible en <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1536357>. El informe de 2006 se encuentra disponible en <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetMmAge=320815&SecMode=1&DocId=941416&Usage=2> (consultados ambos el 4 de diciembre de 2012).

Compromiso del Consejo de Europa sobre las cuestiones de los romaníes

El Consejo de Europa estima que el número de romaníes residentes actualmente en Europa asciende a entre 10 millones y 12 millones. Los romaníes se encuentran entre las comunidades más desfavorecidas y muchos de ellos viven en la pobreza extrema, sufren el racismo y la discriminación a diario y son excluidos de la vida normal y la protección de los derechos fundamentales que las demás personas dan por supuesta.

En octubre de 2010, el Secretario General del Consejo de Europa puso en marcha una iniciativa para que los Estados miembros acordaran las prioridades para mejorar la integración social de los romaníes y el respeto de sus derechos humanos. Desde 2011, un equipo especializado ha trabajado en el tema, dirigido por el Representante Especial del Secretario General para las cuestiones de los romaníes. Sirve de centro de coordinación de diversos proyectos que se tratan a continuación.

Fomento de la capacidad y concienciación

Programa de capacitación de mediadores

Los mediadores tienden puentes entre las comunidades romaníes y las instituciones públicas locales. Tratan de inscribir a los niños romaníes en las escuelas locales y velan por que las familias reciban una atención médica adecuada, obtengan documentos de identidad, tengan una vivienda digna y encuentren trabajo. En octubre de 2010 se puso en marcha ROMED, programa de capacitación de mediadores para la comunidad romaní, y en julio de 2011 la Comisión Europea se sumó al programa. En 2011 y 2012 se celebraron sesiones de capacitación especializada en 21 países.

Se ha elaborado un nuevo programa de capacitación de mediadores (disponible en 16 idiomas), junto con el Código Deontológico Europeo para Mediadores, a fin de proteger a los mediadores de los malos tratos y mejorar la calidad de los servicios prestados. Se ha creado un grupo europeo de 38 capacitadores de ROMED, 21 de los cuales son de origen romaní.

La Base de Datos Europea sobre Mediadores es un recurso valioso con información actualizada sobre diversos aspectos de la mediación en favor de los romaníes en varios países¹³⁹.

Capacitación de abogados defensores de los romaníes

Desde 1996, el Consejo de Europa y el Centro Europeo de Derechos Romaníes han organizado sesiones de capacitación para alentar y ayudar a los defensores a presentar casos relacionados con los romaníes ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (véase más arriba) y el Comité Europeo de Derechos Sociales (en el marco del mecanismo de la Carta Social Europea para las denuncias colectivas). El Programa para abogados defensores de los romaníes se ha ejecutado en Francia, Grecia, Italia y Turquía y la capacitación continúa en Rumania y Bulgaria.

Lucha contra la gitanofobia

Dosta!, "¡Basta!" en el idioma romaní, es el lema de la campaña del Consejo de Europa para cambiar las actitudes y hacer que las personas descubran las verdaderas posibilidades de los romaníes. Puesta en marcha en 2008, la campaña se ha llevado a cabo en 14 países hasta la fecha. El sitio web multilingüe de la campaña Dosta! se actualiza periódicamente con información y documentación nuevas, incluidos folletos, carteles, anuncios de televisión y radio y un conjunto de herramientas para hacer campaña contra los estereotipos¹⁴⁰.

¹³⁹ Disponible en www.coe-romed.org.

¹⁴⁰ Véase www.dosta.org.

Reconocimiento del genocidio de los romaníes

El Consejo de Europa, en colaboración con el Coordinador para cuestiones de romaníes y sintis de la Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (OIDDHH) de la OSCE (véase el cap. XIII), cuenta con un proyecto para aumentar el reconocimiento y la conciencia del genocidio de los romaníes y los sintis durante la Segunda Guerra Mundial. El proyecto incluye la producción de material didáctico sobre la historia y la cultura de los romaníes y la organización de actos y reuniones. Un sitio web dedicado a la memoria de los romaníes comprende una base de datos sobre este período de su historia, con una biblioteca virtual con las publicaciones más conocidas y más útiles, y un mapa interactivo en el que se muestran características especiales o distintivas por país; e información sobre los planes de estudios, el material didáctico disponible, los libros de texto de las escuelas, los lugares de la memoria y las prácticas innovadoras introducidas por los ministerios, la sociedad civil, las organizaciones internacionales, los museos y las escuelas¹⁴¹.

Análisis e intercambio de políticas y buenas prácticas

Base de datos sobre políticas y buenas prácticas

Una base de datos establecida en 2011 contiene ejemplos de políticas, estrategias y prácticas "prometedoras", "demostradas" y "replicadas" (o mejores) relacionadas con los romaníes en los planos nacional, regional o local. Integra información en colaboración con los Estados miembros, el Congreso de Autoridades Locales y Regionales, la Oficina del Comisario para los Derechos Humanos y asociados internacionales como el Decenio para la integración de los romaníes, la Comisión Europea, la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y la OIDDHH.

El portal sobre los romaníes del Consejo de Europa (www.coe.int/roma) refleja el enfoque transversal adoptado y contiene enlaces a todos los textos relacionados con los romaníes aprobados por los diversos órganos del Consejo de Europa e información actualizada sobre los proyectos relacionados con los romaníes.

Comité Especial de Expertos en Cuestiones de los Romaníes

En 1995 se estableció por vez primera un órgano intergubernamental que se ocupa de las cuestiones de los romaníes. Tras la aprobación de la Declaración de Estrasburgo sobre los Romaníes en octubre de 2010, se ha fortalecido la labor intergubernamental sobre las cuestiones de los romaníes y se ha aprobado un nuevo mandato para un Comité Especial de Expertos en Cuestiones de los Romaníes, que responde directamente ante el Comité de Ministros del Consejo de Europa.

En el mandato se hace hincapié en el análisis y la evaluación de la aplicación de las políticas nacionales y los intercambios temáticos de experiencia y buenas prácticas. El Comité ha establecido tres grupos temáticos de países, basados en el papel de las autoridades locales y regionales en la aplicación de las estrategias y los planes de acción nacionales en favor de los romaníes, en el ausentismo y la deserción escolar de los niños romaníes y en la vivienda social para los romaníes.

En 2011, el Comité Especial de Expertos en Cuestiones de los Romaníes aprobó un dictamen sobre la recomendación 1941 (2010) de la Asamblea Parlamentaria sobre los solicitantes de asilo romaníes en Europa. También aprobó un informe de aplicación de la recomendación del

¹⁴¹ Véase www.opusidea.eu/trr/.

Comité de Ministros sobre el empleo de los romaníes¹⁴² que incluye las buenas prácticas de los Estados miembros en este ámbito, así como un proyecto de declaración sobre el auge de la gitanofobia y la violencia racista contra los romaníes en Europa aprobado por el Comité de Ministros el 1 de febrero de 2012. Además, el Comité Especial de Expertos en Cuestiones de los Romaníes está preparando una recomendación sobre los mediadores, a fin de alentar el uso de mediadores y establecer unos principios básicos para una mediación efectiva que tenga el mayor impacto posible¹⁴³.

Alianza Europea de Ciudades y Regiones para la Integración de los Romaníes

En la Cumbre de Alcaldes celebrada en septiembre de 2011 se acordó establecer una Alianza Europea de Ciudades y Regiones para la Integración de los Romaníes. Su objetivo es ayudar a las ciudades y las regiones a incrementar su capacidad de integración de los romaníes, ofrecer asesoramiento y apoyar el intercambio de experiencias y prácticas. Se ha confiado a un grupo central de 11 ciudades y regiones el establecimiento de la Alianza.

El papel de las autoridades locales y regionales en la integración social de los romaníes es trascendental, puesto que la mayoría de los problemas relacionados con la salud, la educación, el empleo y la vivienda de los romaníes son, por lo general, competencia de estas autoridades.

Educación de los niños romaníes en Europa

El futuro de las comunidades romaníes depende de la escolarización de sus niños, puesto que la educación es un factor fundamental para comprender la situación y lograr la integración social. En 2002, el Consejo de Europa puso en marcha el proyecto de Educación de los niños romaníes en Europa, que presta apoyo a la integración de las comunidades romaníes en el sistema general de educación. Los propios romaníes participaron activamente en la puesta en marcha del proyecto, incluidos su diseño y ejecución. El proyecto ha desarrollado un conjunto de instrumentos de enseñanza para preparar a los niños romaníes que no hayan ido a la guardería a llevar mejor su primer día de enseñanza primaria; seminarios de capacitación dedicados a las cuestiones de los romaníes, en el marco del programa Pestalozzi del Consejo de Europa para los profesionales de la educación; una guía para los mediadores o los asistentes escolares romaníes; material de enseñanza para su utilización en clases de niños romaníes y no romaníes, concebidos para fomentar el entendimiento mutuo; y material sobre el genocidio de los romaníes durante la Segunda Guerra Mundial¹⁴⁴.

Enseñanza y aprendizaje del idioma romaní

La División de Política Lingüística del Consejo de Europa fomenta la enseñanza y el aprendizaje del idioma romaní en Europa por medio de su Marco curricular para los romaníes¹⁴⁵. Se basa en el Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas del Consejo, centrado en el grupo de edad comprendido entre los 4 y los 16 años, se puede adaptar a los contextos y las necesidades locales y está concebido para los profesionales, los encargados de la preparación de los manuales y los encargados de la adopción de decisiones políticas. Como complemento

¹⁴² Recomendación Rec(2001)17 sobre la mejora de la situación económica y laboral de los romaníes/gitanos y los nómadas en Europa.

¹⁴³ En www.coe.int/roma hay más información sobre el Comité Especial de Expertos en Cuestiones de los Romaníes.

¹⁴⁴ Véase www.romagenocide.org. En www.coe.int/t/dg4/education/roma/default_en.asp (consultado el 4 de diciembre de 2012) hay más información sobre el proyecto, que concluyó en 2009.

¹⁴⁵ Véase www.coe.int/t/dg4/linguistic/Source/Rom_CuFrRomani2008_EN.pdf (consultado el 4 de diciembre de 2012).

del Marco curricular, hay dos modelos de Portafolio europeo de las lenguas (para los grupos de edad comprendidos entre los 6 y los 11 años y los 11 y los 16 años), cada uno de los cuales contiene un documento personal para el alumno y un manual para los profesores. Se alienta la traducción de estos materiales a dialectos romaníes e idiomas nacionales u oficiales adicionales.

Grupo de Trabajo Internacional para la Educación de los Romaníes

El Grupo de Trabajo Internacional para la Educación de los Romaníes está integrado por representantes del Consejo de Europa, el UNICEF, la Comisión Europea, la UNESCO, la OIDDHH, la Agencia de los Derechos Fundamentales, la Sociedad Abierta y la International Step by Step Association. Su objetivo es desarrollar y lograr una estrecha coordinación de las iniciativas europeas e internacionales en todos los niveles de la educación para los romaníes, los sintis y los nómadas y reforzar la colaboración entre los Estados miembros de sus representantes.

Ruta de la cultura y el patrimonio de los romaníes

El objetivo de la Ruta de la cultura y el patrimonio de los romaníes es aumentar los conocimientos de los europeos sobre la historia, la cultura, los valores y el estilo de vida de los romaníes; alentar la contribución de los romaníes a la vida cultural y la diversidad de Europa; y contribuir a invertir los estereotipos negativos sobre los romaníes. La primera fase del proyecto es el desarrollo de una red de organizaciones (con inclusión de asociaciones, museos, centros culturales y de documentación, instituciones de arte y educación, festivales) que desarrollen actividades en común. En la segunda fase se preparará una serie de itinerarios turísticos por toda Europa que promoverán una mejor comprensión de la cultura romaní¹⁴⁶.

Cooperación con los asociados internacionales

El Consejo de Europa coopera tanto con las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales como con las ONG romaníes. Tiene un acuerdo de colaboración con el Foro Europeo de los Romaníes y los Itinerantes.

El Grupo de Contacto Oficioso de Organizaciones e Instituciones Internacionales que se dedican a las cuestiones de los romaníes es un mecanismo informal de consulta y cooperación entre los representantes de la Unión Europea, el Consejo de Europa, la OIDDHH, el Banco Mundial y los organismos de las Naciones Unidas (ACNUDH, PNUD y ACNUR), entre otros.

Datos de contacto e información adicional

Consejo de Europa
Avenue de l'Europe
F-67075 Estrasburgo Cedex

Tel.: 33 3 88 41 20 00
Sitio web: www.coe.int

Equipo de Apoyo del Representante Especial del Secretario General para las cuestiones de los romaníes
Consejo de Europa
Edificio Ágora
1 Quai Jacoutot

¹⁴⁶ Véase www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/culture/routes/roma_en.asp (consultado el 4 de diciembre de 2012).

F-67075 Estrasburgo Cedex
Francia

Tel.: 33 3 88 41 20 00

Fax: 33 3 90 21 40 53

Sitio web: www.coe.int/roma

El Consejo publica una gran cantidad de material relacionado con cuestiones de las minorías (véase <http://book.coe.int/EN>).

CAPÍTULO XIII

ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y LA COOPERACIÓN EN EUROPA

Resumen: La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) ha desempeñado un importante papel en el desarrollo de instrumentos normativos e institucionales para la promoción y la protección de los derechos de las minorías. El Documento de Copenhague sobre la dimensión humana contiene uno de los conjuntos más completos de normas internacionales sobre los derechos de las minorías y el Alto Comisionado para las Minorías Nacionales de la OSCE es el único órgano internacional permanente para la prevención de los conflictos interétnicos dentro de los Estados y entre ellos. Otros órganos de la OSCE también son relevantes para la protección de los derechos de las minorías. La Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (OIDDHH) lleva a cabo amplias actividades de derechos humanos en el ámbito de la educación en materia de derechos humanos, la vigilancia y la promoción de la tolerancia y la no discriminación. Cuenta con un departamento dedicado a mejorar la vida de los romaníes y los sintis. En las operaciones de la OSCE sobre el terreno también se realizan actividades pertinentes para los grupos minoritarios, por ejemplo, fomentando la capacidad de los gobiernos y la sociedad civil para la buena gobernanza, la participación económica y los derechos humanos.

La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) es un órgano de seguridad cuyos 56 Estados participantes abarcan el área geográfica comprendida entre Vancouver y Vladivostok¹⁴⁷. Reconocida como acuerdo regional en virtud del capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas, la OSCE es principalmente un instrumento de alerta temprana, prevención de conflictos, gestión de crisis y rehabilitación posterior a los conflictos. Antes de 1995, la OSCE se denominaba Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE) y era una conferencia diplomática intergubernamental, también conocida como el "Proceso de Helsinki", puesta en marcha en el decenio de 1970 como foro para el diálogo Este-Oeste durante la guerra fría. Como sucesora de este proceso, la OSCE sigue siendo principalmente una organización de seguridad, cuyo objetivo es lograr la seguridad y la estabilidad para todos sus miembros mediante un proceso de cooperación. La OSCE adopta decisiones por consenso; por lo tanto, se puede considerar que todos los Estados participantes han contraído el compromiso político de respetar las resoluciones, las declaraciones y demás actos similares de la OSCE.

El enfoque de la OSCE en materia de respeto de los derechos humanos se manifiesta en la noción de "seguridad integral", que consta de tres dimensiones principales: político-militar, económica y medioambiental, y humana. La organización, por lo tanto, se ocupa de numerosas cuestiones relacionadas con la seguridad (por ejemplo, control de armas, no proliferación, destrucción de sistemas de armas, reformas militares, lucha contra el terrorismo y medidas de

¹⁴⁷ Los Estados participantes son los siguientes: Albania, Alemania, Andorra, Armenia, Austria, Azerbaiyán, Belarús, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Canadá, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, ex República Yugoslava de Macedonia, Federación de Rusia, Finlandia, Francia, Georgia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Kazajistán, Kirguistán, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, Mónaco, Montenegro, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Checa, República de Moldova, Rumania, San Marino, Serbia, Suecia, Suiza, Tayikistán, Turkmenistán, Turquía, Ucrania, Uzbekistán y Santa Sede.

fomento de la confianza y la seguridad), la economía y el medio ambiente (por ejemplo, redes de transporte, gestión de los recursos hídricos, protección de la tierra y buena gobernanza de los asuntos económicos) y la dimensión humana (derechos humanos, minorías nacionales, democratización, observación de elecciones, estado de derecho, actividad policial y cuestiones humanitarias). La interdependencia de la seguridad militar y política y los derechos humanos, así como las preocupaciones económicas y ambientales, se reconoció en el Acta Final de Helsinki de 1975. En este documento se establecieron diez principios fundamentales por los que se rige el comportamiento de los Estados participantes respecto de quienes estén en su jurisdicción, así como entre ellos mismos, lo que más tarde se conocería como el Decálogo.

Información general sobre las normas aplicables

La inclusión del principio del respeto de los derechos humanos en el Acta Final de Helsinki fue un logro importante. Junto con las recomendaciones, el principio VII del Acta Final constituyó el primer reconocimiento del vínculo directo entre los derechos humanos y la seguridad y ha sentado las bases para la elaboración de nuevas normas de derechos humanos, especialmente en lo que respecta a los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales. En el principio VII se dispone lo siguiente:

Los Estados participantes en cuyo territorio haya minorías nacionales respetarán el derecho de las personas pertenecientes a esas minorías a la igualdad ante la ley, les brindarán oportunidades plenas para el disfrute efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales y, de este modo, protegerán sus legítimos intereses en esta esfera.

Si bien las tensiones de la guerra fría bloquearon nuevos progresos en los 15 años siguientes a la aprobación del Acta Final de Helsinki, los avances en las cuestiones de las minorías se aceleraron en gran medida después de 1989. En junio de 1990, se aprobó el Documento de Copenhague sobre la dimensión humana de la (entonces) CSCE; se sigue considerando el instrumento normativo básico de la OSCE sobre los derechos humanos y los derechos de las minorías y ha inspirado la aprobación de otros instrumentos internacionales jurídicamente vinculantes sobre los derechos de las minorías, como el Convenio Marco para la protección de las minorías nacionales del Consejo de Europa (véase el cap. XII). El Documento de Copenhague también incluye una larga lista de disposiciones relativas a la creación de instituciones democráticas y el estado de derecho.

Tomando los derechos humanos individuales como punto de partida, en el párrafo 33 del Documento de Copenhague se exige a los Estados que protejan “la identidad étnica, cultural, lingüística y religiosa de las minorías nacionales en su territorio [...] de conformidad con los principios de la igualdad y la no discriminación”. Los Estados también se comprometen, en caso necesario, a adoptar medidas especiales para garantizar la igualdad. Estos derechos y medidas especiales no constituyen un trato preferencial para las personas pertenecientes a minorías nacionales. Más bien, su objetivo es lograr un ejercicio significativo y en igualdad de condiciones de los derechos en la legislación y en la práctica.

Aunque el concepto de derechos de las minorías procede del concepto de derechos humanos individuales (por ejemplo, el art. 1 del Convenio Marco para la protección de las minorías nacionales del Consejo de Europa), solo el ejercicio conjunto de estos derechos permite a las personas pertenecientes a una minoría nacional preservar su identidad. El Documento de Copenhague concede a todas las personas pertenecientes a minorías nacionales diversos derechos específicos que pueden ejercer individual y conjuntamente con otros miembros de su grupo. Comprenden el derecho a:

- “Expresar, preservar y desarrollar” su identidad y cultura, libres de todo intento de asimilación forzada (párr. 32);
- Utilizar su idioma materno en público y en privado e intercambiar información en su lengua materna (párrs. 32 1) y 32 5));
- Establecer y mantener instituciones educativas, culturales y religiosas de las minorías que pueden solicitar financiación “de conformidad con la legislación nacional” (párr. 32 2));
- Practicar su religión, en particular utilizando material religioso y realizando actividades educativas religiosas en su idioma materno (párr. 32 3));
- Mantener “contactos sin obstáculos” con quienes comparten un origen, patrimonio o creencias religiosas comunes, en su país y a través de las fronteras (párr. 32 4));
- “La participación efectiva en los asuntos públicos, incluida la participación en los asuntos relativos a la protección y la promoción de la identidad de dichas minorías” (párr. 35).

Los Estados deben “crear las condiciones para la promoción de [...] la identidad [de las minorías]” (párr. 33) y “procurarán” que los miembros de las minorías “tengan oportunidades adecuadas para la instrucción de su idioma materno o en su idioma materno, así como, siempre que sea posible y necesario, para su uso ante las autoridades públicas” (párr. 34).

Aunque los particulares pueden ejercer sus derechos junto con otras personas, los derechos colectivos *per se* no están reconocidos en el marco de la OSCE. En particular, no hay conexión alguna con el derecho a la libre determinación (sobre el que las autoridades de los gobiernos o la población mayoritaria expresan en ocasiones temor), como se deja claro en el párrafo 37 del Documento de Copenhague:

Ninguno de estos compromisos [es decir, derechos específicos de las minorías] podrá ser interpretado en el sentido de que lleve aparejado el derecho de emprender una actividad o de realizar una acción que contradiga los fines y los principios de la Carta de las Naciones Unidas, otras obligaciones del derecho internacional o las disposiciones del Acta Final, incluido el principio de integridad territorial de los Estados.

Hay disposiciones adicionales sobre las minorías en la Carta de París para una Nueva Europa de 1990, en la que se señala la determinación de los Estados de “fomentar la valiosa contribución de las minorías nacionales a la vida de nuestras sociedades”, y el informe de 1991 de la Reunión de Expertos sobre Minorías Nacionales de Ginebra, que contiene las conclusiones de tres semanas de debate entre expertos de los Estados de la CSCE sobre las cuestiones de las minorías nacionales y los derechos de las personas pertenecientes a ellas.

Además, en casi todos los documentos pertinentes de la CSCE o la OSCE desde 1990 se ha destacado la situación de los romaníes, comenzando con el Documento de Copenhague de 1990 (párr. 40 y subsecciones), que requiere que los Estados participantes adopten medidas para proteger a los romaníes, entre otros, de cualquier acto que constituya incitación a la violencia y de la amenaza o los actos de discriminación, hostilidad o violencia; el informe de 1991 de la Reunión de Expertos sobre Minorías Nacionales de Ginebra (cap. VI); y el documento de 1992 de la Reunión de seguimiento de Helsinki (cap. VI, párr. 35).

Además de los compromisos anteriores de la CSCE y la OSCE relativos a los romaníes, los Estados participantes de la OSCE aprobaron en el Consejo Ministerial de 2003 el Plan de acción para mejorar la situación de los romaníes y los sintis en la zona de la OSCE. El Plan de acción establece un conjunto de principios que hay que seguir al tratar cuestiones de los romaníes y los sintis, así como orientación para la preparación de estrategias para eliminar la discriminación de los romaníes, los sintis y otros grupos conexos. Desde su aprobación, el Coordinador para

cuestiones de romaníes y sintis de la Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (OIDDHH, se trata más adelante) de la OSCE, en estrecha colaboración con el Alto Comisionado para las Minorías Nacionales, ha estado realizando actividades en apoyo de los Estados participantes y las ONG en la aplicación del Plan de acción e informando sobre la manera en que los Estados participantes han estado cumpliendo las promesas hechas en el Plan de acción.

Instituciones de la OSCE y derechos de las minorías

La OSCE supervisa y promueve los derechos humanos mediante diversas instituciones, mecanismos y operaciones sobre el terreno. Especialmente pertinentes para la protección de los derechos de las minorías son el Alto Comisionado para las Minorías Nacionales de la OIDDHH; los representantes especiales del Presidente en ejercicio para promover la tolerancia y luchar contra el racismo, la xenofobia y la discriminación; y las operaciones sobre el terreno en varios países.

Alto Comisionado para las Minorías Nacionales

Casi todos los Estados participantes de la OSCE tienen uno o más grupos nacionales minoritarios dentro de sus territorios. En todos esos Estados, el respeto de los derechos de las minorías y la promoción de una sociedad integrada y multicultural no solo son deseables por sí mismos, sino que ayudan a asegurar la estabilidad y la paz dentro de los Estados y entre ellos. Aunque los conflictos armados entre Estados por el territorio o los recursos económicos han disminuido en la zona de la OSCE en las últimas décadas, las tensiones entre los distintos grupos dentro de los Estados han aumentado. Con demasiada frecuencia, los conflictos interétnicos dentro de un Estado se han extendido a los países vecinos y han afectado a las relaciones entre los Estados participantes. A fin de hacer frente a las tensiones étnicas y prevenir las hostilidades entre los Estados por cuestiones de las minorías nacionales, en la Cumbre de la CSCE celebrada en Helsinki en 1992 se creó el puesto de Alto Comisionado para las Minorías Nacionales.

El Alto Comisionado para las Minorías Nacionales realiza numerosas actividades en varios Estados participantes de la OSCE, en particular los de la Europa Central y Oriental y los que formaban parte de la Unión Soviética. El Alto Comisionado cuenta con el apoyo de una pequeña oficina de asesores políticos y jurídicos y oficiales de proyectos, con sede en La Haya (Países Bajos). El mandato del Alto Comisionado especifica que debe ser "una personalidad internacional eminente" que actuará con imparcialidad y "trabaja con confianza y actuará con independencia de todas las partes directamente involucradas en las tensiones". Max van der Stoep, de los Países Bajos fue el primer Alto Comisionado desde enero de 1993 hasta julio de 2001. Le sucedieron Rolf Ekéus de Suecia (2001-2007) y Knut Vollebaek de Noruega (2007-hasta la fecha).

Mandato

Como instrumento de prevención de conflictos, el Alto Comisionado para las Minorías Nacionales se encuentra firmemente instalado en la "canasta de seguridad" de la OSCE. El Alto Comisionado no se dedica a todas las cuestiones relacionadas con las minorías, sino que se centra en las que tienen implicaciones de seguridad. El Alto Comisionado tiene una doble misión: tratar de contener y reducir las tensiones y vigilar y alertar a la OSCE cuando exista el riesgo de que la situación supere un nivel que no sea capaz de contener con los medios diplomáticos a su disposición. El mandato original dispone lo siguiente:

El Alto Comisionado se encarga de la “alerta temprana” y, en su caso, la “acción temprana” lo antes posible en lo que respecta a las tensiones sobre cuestiones de las minorías nacionales que puedan convertirse en un conflicto en la zona de la CSCE, afectando a la paz, la estabilidad o las relaciones entre los Estados participantes¹⁴⁸.

Dentro del mandato, la transición de la alerta temprana a la acción temprana se estructura de forma rígida. La mayoría de las actividades han sido de acción temprana (por ejemplo, varias visitas a los países en cuestión), evitando así la necesidad de la alerta temprana formal. El mandato también contiene una “estrategia de salida” en virtud de la cual el Alto Comisionado se remite al Presidente en ejercicio (es decir, el ministro de relaciones exteriores que esté presidiendo en ese momento el Consejo de Ministros, órgano central de adopción de decisiones y gobierno) y el Consejo Superior, si estima que el ámbito de acción se ha agotado porque el conflicto se ha intensificado. Sin embargo, esta opción no se ha empleado nunca.

El Alto Comisionado para las Minorías Nacionales es, sobre todo, un instrumento político y no está previsto que supervise el cumplimiento por los Estados de sus compromisos u obligaciones internacionales en el marco de la OSCE. El Alto Comisionado no funciona como un defensor de las minorías o un recurso para las personas pertenecientes a minorías nacionales. Por supuesto, el tema abordado por la oficina (es decir, las cuestiones de las minorías) está estrechamente relacionado con la dimensión humana: la protección adecuada de los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales es fundamental para reducir al mínimo las tensiones étnicas que, de lo contrario, podrían crear un conflicto más amplio. Por lo tanto, el Alto Comisionado presta especial atención a las cuestiones de derechos humanos, especialmente el derecho a no ser objeto de discriminación, junto con el respeto de los derechos de las minorías.

Recopilación de información

Con la asistencia de asesores, el Alto Comisionado recopila y analiza información de todas las fuentes pertinentes (incluidas las agencias de noticias, Internet y otros medios de comunicación, los representantes de los gobiernos, los expertos independientes, las ONG y fuentes secundarias como los periódicos y los informes), mantiene contactos con las misiones de la OSCE y recibe información por medio de los canales internos de la Organización.

El mandato es inusual en cuanto a la autoridad conferida al Alto Comisionado para participar directamente en los asuntos de un Estado. El Alto Comisionado goza del derecho de entrada en cualquier Estado participante y la libertad de circulación por él. Puede decidir examinar una situación particular sin el consentimiento oficial del Estado interesado. Sin embargo, tras decidir efectuar una visita y de conformidad con el principio de la OSCE de “seguridad cooperativa”, el Alto Comisionado trata de recabar la colaboración del Gobierno en la facilitación de la visita. Puede recibir y recopilar información de cualquier fuente y mantener contactos con cualquiera (excepto con quienes practiquen o justifiquen públicamente el terrorismo). El Alto Comisionado también puede recibir informes específicos de las partes directamente afectadas y tratar de comunicarse con ellas, incluidos los gobiernos, las asociaciones, las ONG y otros grupos, por ejemplo, los representantes de las minorías nacionales. Los grupos minoritarios y las organizaciones de derechos humanos, entre otros, pueden ponerse en contacto con el Alto Comisionado para las Minorías Nacionales para compartir información o señalar una situación o novedad concreta a su atención, antes o durante su visita oficial.

¹⁴⁸ Cumbre de la CSCE de 1992, Helsinki, 9 y 10 de julio de 1992, CSCE Helsinki Document 1992: The Challenges of Change (párr. 23), disponible en www.osce.org/mc/39530?download=true (consultado el 4 de diciembre de 2012).

Al decidir visitar un país, el Alto Comisionado toma en consideración hasta qué punto las cuestiones relativas a las personas pertenecientes a minorías nacionales afectan a la seguridad local o regional y tiene en cuenta la información disponible que podría indicar un posible conflicto. Hay dos factores principales que influyen en la decisión: la medida en que considere que su participación es necesaria y las posibilidades de tener un efecto positivo. El Alto Comisionado intervendrá en una situación si existe la posibilidad de influir en la situación de manera positiva. Al decidir si intervenir o no, el Alto Comisionado también tiene en cuenta si su participación aportará valor añadido, en particular cuando ya estén actuando varios actores internacionales y se puedan duplicar los esfuerzos o incluso producirse interferencias entre ellos.

Confidencialidad

Aunque el Alto Comisionado goza de un amplio acceso a la información, el mandato establece que debe trabajar de manera confidencial. Este enfoque discreto está concebido para ganarse la confianza y lograr la colaboración de todas las partes; también ayuda a evitar las declaraciones exaltadas que la atención pública provoca a veces. Las partes suelen estar más abiertas a considerar diversas opciones a puerta cerrada, donde saben que no serán sometidas a presiones externas ni se las verá renunciando a sus pretensiones declaradas. El objetivo del compromiso de confidencialidad es mantener los asuntos en el marco gubernamental interno de la OSCE, pero no impide que el Alto Comisionado coopere con otros órganos internacionales, como el Consejo de Europa, las Naciones Unidas y la Unión Europea, como sucede a menudo.

El Alto Comisionado ha desarrollado la práctica de hacer recomendaciones a los Estados a través de un intercambio oficial de cartas con los ministros competentes. Aunque esta correspondencia suele ser confidencial, las declaraciones periódicas ante el Consejo Permanente¹⁴⁹ y las publicaciones académicas dan una idea de las actividades del Alto Comisionado. El Alto Comisionado suele evitar contactos sustanciales con la prensa, salvo en situaciones específicas en las que se considera que las declaraciones públicas pueden ser beneficiosas.

Normas internacionales

El enfoque del Alto Comisionado para las Minorías Nacionales se basa firmemente en los compromisos sobre la dimensión humana y el derecho internacional de los derechos humanos, así como en las normas internacionales por las que los Estados ya han convenido en proporcionar un marco de diálogo y recomendación. Como todos los Estados participantes de la OSCE (salvo la Santa Sede) son miembros de las Naciones Unidas y todos menos nueve son miembros del Consejo de Europa, tienen obligaciones jurídicas en virtud de los tratados aprobados bajo la égida de esos órganos y de los tratados bilaterales, además de sus compromisos políticamente vinculantes en el marco de la OSCE.

Las normas internacionales para la protección de las minorías a veces pueden carecer de claridad, lo que las deja abiertas a la interpretación y posibles incoherencias en la aplicación. En respuesta a ello y a fin de ayudar a los encargados de formular las políticas y los legisladores de forma más general, el Alto Comisionado para las Minorías Nacionales ha solicitado en varias ocasiones la asistencia de expertos internacionalmente reconocidos para aclarar los derechos de las minorías en esferas específicas y ofrecer recomendaciones temáticas de aplicación general. Seis conjuntos de recomendaciones temáticas ofrecen orientación a los Estados para la formulación de políticas destinadas a las minorías dentro de su jurisdicción:

- Recomendaciones de La Haya relativas a los Derechos Educativos de las Minorías Nacionales (1996);

¹⁴⁹ Disponibles en www.osce.org/hcnm/documents (consultado el 4 de diciembre de 2012).

- Recomendaciones de Oslo relativas a los Derechos Lingüísticos de las Minorías Nacionales (1998);
- Recomendaciones de Lund relativas a la Participación Efectiva de las Minorías Nacionales en la Vida Pública (1999);
- Directrices sobre el uso de los idiomas minoritarios en los medios de difusión (2003);
- Recomendaciones relativas a la Acción Policial en las Sociedades Multiétnicas (2006);
- Recomendaciones de Bolzano/Bozen relativas a las Minorías Nacionales en las Relaciones Interestatales (2008)¹⁵⁰.

Además, en colaboración con el Alto Comisionado para las Minorías Nacionales, la OIDDHH aprobó las Directrices de Varsovia de asistencia a la participación de las minorías nacionales en el proceso electoral (2001), que sirven de directrices prácticas respecto de las cuatro recomendaciones de Lund (N^{os} 7 a 10) relativas a las elecciones.

Los dos ejemplos siguientes ilustran las actividades del Alto Comisionado en los distintos países.

Integración de la minoría de habla armenia en Georgia

La minoría de habla armenia en Georgia ha tenido tradicionalmente una fuerte influencia de su Estado afín vecino. El programa del Alto Comisionado para las Minorías Nacionales tiene por objetivo integrarlos en la vida pública georgiana, por ejemplo, traduciendo programas georgianos de televisión al armenio, medida que ha aumentado en gran medida la comprensión local de los asuntos nacionales y ha elevado el nivel de participación en las elecciones nacionales. También incluye la enseñanza del georgiano para los funcionarios y los estudiantes universitarios de primer año. En asociación con el PNUD, el Alto Comisionado trata de promover medidas sobre cuestiones socioeconómicas como el empleo, por ejemplo, mediante la mejora de las conexiones de transporte en la zona de la minoría.

Acceso a la educación superior en la ex República Yugoslava de Macedonia

En la ex República Yugoslava de Macedonia, la cuestión del acceso a la educación en albanés (y su financiación) ha sido desde hace mucho tiempo una fuente de preocupación para la población de origen albanés y una fuente de división dentro de la sociedad. En respuesta a ello, el Alto Comisionado para las Minorías Nacionales ha sido fundamental para el establecimiento de la Universidad Europea Oriental Meridional, de carácter privado, en Tetovo, que ofrece estudios no solo en albanés, sino también en macedonio, inglés y otros idiomas europeos. La Universidad ha demostrado ser un modelo de cooperación entre los grupos étnicos, que atrae a un gran número de estudiantes de la comunidad albanesa y de otras comunidades. El Alto Comisionado también ha puesto en marcha un programa de un año de transición, que trata de aumentar el número de estudiantes de origen albanés admitidos en las universidades públicas. Ofrece cursos intensivos de macedonio a estudiantes de habla albanesa del cuarto curso de la enseñanza secundaria

¹⁵⁰ Disponibles en www.osce.org/hcnm/66209 (consultado el 4 de diciembre de 2012).

que se preparan para el examen de ingreso a la universidad. Un programa complementario se centra en la terminología albanesa y macedonia profesional; por medio de clases impartidas los sábados de siete materias diferentes en siete ciudades, los estudiantes reciben las enseñanzas de parejas integradas por un profesor de origen macedonio y otro de origen albanés. El objetivo a largo plazo del proyecto es contribuir a la integración de la minoría nacional albanesa en la sociedad macedonia. En promedio, más del 90% de los 1.000 participantes, aproximadamente, en cada curso académico logra acceder a la universidad.

Participación en las cuestiones de los romaníes

Los romaníes, la minoría más grande de Europa, están presentes en toda la región de la OSCE (véase el cap. XII). Aunque la competencia principal sobre las cuestiones de los romaníes y los sintis en la OSCE recae en la OIDDHH (véase más adelante), en el Plan de acción para 2003 se pide al Alto Comisionado para las Minorías Nacionales que se dedique a las cuestiones de los romaníes y los sintis, en particular a la lucha contra el racismo y la discriminación y la revisión de la legislación y la aplicación de la ley. También se alienta al Alto Comisionado a que siga trabajando, en el marco del mandato de la prevención de conflictos, en cuestiones relacionadas con la actividad policial, la educación, los medios de comunicación y la participación en la vida pública y política.

En colaboración con el Coordinador para cuestiones de romaníes y sintis de la OIDDHH, el Alto Comisionado ha visitado varios Estados de la OSCE para evaluar la situación de los derechos humanos de los romaníes. Durante las visitas bilaterales normales, el Alto Comisionado plantea cuestiones relacionadas con los romaníes en caso necesario y ofrece su experiencia para luchar contra la segregación y la exclusión social de los romaníes y la discriminación de las comunidades romaníes.

Proyectos de reducción de la tensión

Aunque el Alto Comisionado para las Minorías Nacionales no es principalmente un organismo de ejecución de proyectos, su mandato de diplomacia preventiva suele estar respaldado por proyectos específicos en apoyo de la educación, los idiomas, la participación en la vida pública y el acceso y el desarrollo de los medios de comunicación, en ocasiones en colaboración con otros organismos (por ejemplo, el ACNUDH, el ACNUR, otros organismos de las Naciones Unidas, el Consejo de Europa y la Unión Europea). En estos proyectos siempre se hace hincapié en la acción temprana y la prevención de conflictos y su objetivo es cerrar brechas que, de lo contrario, podrían permanecer abiertas. El Alto Comisionado también ha estado tratando de actuar como catalizador estimulando a otros, en particular las autoridades nacionales pertinentes, para que hagan el seguimiento de los proyectos que la oficina haya finalizado o desarrollen sus propios proyectos. Los proyectos se suelen ejecutar por medio de ONG locales de derechos humanos, grupos minoritarios y otros actores de la sociedad civil y se invita a estas organizaciones a que presenten propuestas de proyectos pertinentes al Alto Comisionado.

Presentación de comunicaciones al Alto Comisionado para las Minorías Nacionales

Aunque el Alto Comisionado para las Minorías Nacionales no es un mecanismo de denuncia, la oficina está abierta a las propuestas y las comunicaciones directas de las personas interesadas. No se requiere ningún formato especial para la transmisión de informes o información a la oficina, pero las comunicaciones se deben presentar por escrito, deben contener los nombres

y las direcciones completas y deben estar firmadas. Deben contener un relato de los hechos pertinentes e incluir solo información que se pueda demostrar, para señalar a la atención una situación que incida en el mandato del Alto Comisionado.

Datos de contacto e información adicional

Alto Comisionado para las Minorías Nacionales de la OSCE
Prinsessegracht 22
2515 AP La Haya
Países Bajos

Tel.: 31 70 312 5500

Fax: 31 70 363 5910

Correo electrónico: hcnm@hcnm.org

Sitio web: www.osce.org/hcnm

Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos

La Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (OIDDHH) es el mayor órgano especializado de la OSCE y se dedica a construir y respaldar la democracia y una cultura de reconocimiento y respeto de los derechos humanos. Varias de las actividades de sus cinco departamentos (Elecciones, Democratización, Derechos Humanos, Tolerancia y No Discriminación, y Coordinador para cuestiones de romaníes y sintis) son de gran importancia para las minorías (por ejemplo, la observación de elecciones, la revisión de legislación o la vigilancia de los derechos humanos en toda la zona de la OSCE).

La OIDDHH también ejecuta programas de capacitación para funcionarios gubernamentales y policiales, así como para las ONG, sobre la forma de defender, promover y vigilar los derechos humanos. Algunas de estas actividades están dirigidas a aumentar la capacidad de las ONG para supervisar la situación de los derechos humanos en sus propios países de una manera objetiva y profesional. El apoyo también está dirigido a las ONG que operan fuera de las capitales, donde a menudo es más difícil obtener la asistencia internacional. La OIDDHH está ejecutando un proyecto en cuatro países del Asia Central, por ejemplo, centrándose en los derechos humanos en la prisión preventiva, motivo de preocupación en toda la región. Ha llevado a cabo sesiones de capacitación sobre la vigilancia de los derechos humanos en los lugares de detención y ha prestado apoyo a proyectos de supervisión posteriores realizados por los participantes. Las ONG interesadas en recibir capacitación en derechos humanos pueden ponerse en contacto con la OIDDHH directamente para hablar sobre las posibilidades al respecto.

La OIDDHH también desempeña un papel importante en la facilitación del diálogo entre los Estados y la sociedad civil sobre los derechos humanos y de las minorías, por ejemplo, mediante la Reunión de Aplicación sobre Cuestiones de la Dimensión Humana de dos semanas de duración en Varsovia. Se trata de la conferencia anual más grande de Europa sobre los derechos humanos y la democracia, a la que asisten los 56 Estados participantes de la OSCE y hasta 500 representantes de ONG. La participación está abierta a las ONG de derechos humanos, los grupos minoritarios y otros actores de la sociedad civil de todos los Estados participantes de la OSCE, que pueden plantear cuestiones de derechos humanos a sus gobiernos y a la comunidad internacional¹⁵¹.

¹⁵¹ Véase www.osce.org/hdim_2012. Para inscribirse en las conferencias de la OIDDHH de la OSCE, véase <http://meetings.odhr.pl/> (consultado el 4 de diciembre de 2012).

El Programa de tolerancia y no discriminación de la OIDDHH trata de aumentar la conciencia y fomentar la capacidad del gobierno para prevenir los delitos basados en el odio, vigilar la discriminación y luchar contra diversas formas de intolerancia. Lo hace a través de programas de educación, asistencia legislativa, desarrollo y apoyo de redes de la sociedad civil y programas de capacitación en materia de aplicación de la ley. El Sistema de Información sobre la Tolerancia y la No Discriminación permite acceder a la información recibida de los Estados participantes de la OSCE, las ONG y otras organizaciones; páginas sobre los países con información sobre sus iniciativas, legislación, órganos nacionales especializados, estadísticas, etc.; páginas temáticas con información sobre cuestiones fundamentales; normas e instrumentos internacionales; e información de organizaciones intergubernamentales, incluidos los informes sobre los países y los informes anuales¹⁵².

El Coordinador para cuestiones de romaníes y sintis de la OIDDHH se ocupa de las cuestiones pertinentes directamente por medio de sus programas o promoviendo el establecimiento de marcos institucionales locales y nacionales para asesorar a los gobiernos en la formulación de políticas sobre asuntos de los romaníes y los sintis. También se dedica a la promoción de la legalización de los arreglos informales, el fomento de la inscripción en el registro civil y la lucha contra la trata de seres humanos y trata de aumentar la participación de los romaníes y los sintis en la vida pública en todos los niveles y las fases de la adopción de decisiones. El Coordinador trabaja en estrecha coordinación con otras organizaciones internacionales y ONG y trata de recabar la participación de los romaníes y los sintis en todas sus actividades. Se alienta a las ONG de derechos humanos, las organizaciones romaníes y otros actores de la sociedad civil interesados en cooperar con el Coordinador a que se pongan directamente en contacto con la OIDDHH.

Datos de contacto e información adicional

Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos de la OSCE
Aleje Ujazdowskie 19
00-557 Varsovia
Polonia

Tel.: 48 22 520 06 00

Fax: 48 22 520 06 05

Correo electrónico: office@odihhr.pl

Sitio web: www.osce.org/odihhr

Operaciones de la OSCE sobre el terreno

La OSCE tiene 18 operaciones sobre el terreno en la Europa Central y Oriental, el Cáucaso y el Asia Central. El tamaño, la naturaleza y las actividades de las operaciones sobre el terreno varían considerablemente dependiendo del mandato de la misión, disponible en el sitio web de cada operación sobre el terreno. En varios casos, las actividades realizadas por las operaciones sobre el terreno (por ejemplo, el fomento de la capacidad de los gobiernos y la sociedad civil en la buena gobernanza, la participación económica y los derechos humanos) son muy importantes para los grupos minoritarios locales. Las misiones también proporcionan asistencia legislativa, vigilan los derechos humanos y capacitan a los funcionarios judiciales y policiales.

¹⁵² Véase <http://tandis.odihhr.pl/> (consultado el 4 de diciembre de 2012).

Datos de contacto e información adicional

Secretaría de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
Wallnerstrasse 6
1010 Viena
Austria

Tel.: 43 1 514 360

Fax: 43 1 514 36 6996

Correo electrónico: info@osce.org

Sitio web: www.osce.org

Se han escrito numerosas obras sobre el Proceso de Helsinki de la OSCE en general y sobre el Alto Comisionado para las Minorías Nacionales en particular. Desde 2001, se puede encontrar una relación anual de las actividades del Alto Comisionado en *The European Yearbook of Minority Issues* (Martin Nijhoff, Leiden, Boston). Para una exposición de las actividades del primer Alto Comisionado, Sr. Max van der Stoep, véase Walter Kemp (ed.), *Quiet Diplomacy in Action: The OSCE High Commissioner on National Minorities* (Kluwer Law International, La Haya, 2001), y Yeorgios I. Diacofotakis, *Expanding Conceptual Boundaries: The High Commissioner on National Minorities and the Protection of Minority Rights in the OSCE* (Ant. N. Sakkoulas and Bruylant, Bruselas, Atenas, 2002).

Una compilación útil de normas internacionales sobre los derechos de las minorías (en ruso y en inglés) es *OSCE and Council of Europe: National Minority Standards: A Compilation of OSCE and Council of Europe Texts* (Consejo de Europa, 2007).

CAPÍTULO XIV

LA UNIÓN EUROPEA

Resumen: En el Tratado de la Unión Europea se establece expresamente que los derechos de las personas pertenecientes a minorías se encuentran entre los valores en los que se fundamenta la Unión y que se compromete explícitamente a promover dentro de la Unión y en sus relaciones con el resto del mundo. En el presente capítulo se señalan iniciativas específicas de la Unión Europea (UE) sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías y se explica la manera en que las cuestiones de las minorías se pueden abordar en las actividades de la UE que promueven los derechos humanos en general. La Unión Europea ha establecido un marco jurídico para luchar contra la discriminación, el racismo y la xenofobia y contribuye económicamente a los programas que financian las actividades destinadas a combatirlos sobre el terreno. La Unión Europea plantea las cuestiones de las minorías en sus diálogos políticos con terceros países y colabora activamente en los foros de las Naciones Unidas para promover y proteger los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Además, la Unión Europea utiliza numerosos instrumentos de cooperación económica y técnica, incluida la cooperación bilateral con los gobiernos y el apoyo directo a la sociedad civil, para promover y proteger los derechos de las personas pertenecientes a minorías.

Tratado de la Unión Europea

De conformidad con el Tratado de la Unión Europea¹⁵³, “La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana [...], igualdad [...] y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías” (art. 2). En virtud del artículo 3, la Unión se compromete a promover estos valores, combatir la exclusión social y la discriminación, respetar su diversidad cultural y lingüística y velar por la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo.

En el artículo 6 se establece que la Unión persigue sus objetivos de acuerdo con las competencias que le atribuyen los tratados pertinentes. Ello comprende los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea¹⁵⁴. El artículo 21 de la Carta prohíbe la discriminación por razón de pertenencia a una minoría nacional.

La Unión Europea y sus órganos, así como los Estados miembros cuando apliquen el derecho de la UE, están obligados por estas disposiciones. Sin embargo, ello no faculta a la Unión Europea para adoptar medidas que vayan más allá de las esferas sobre las que tiene competencia. En las esferas que no inciden en el ámbito de competencia de la UE, corresponde a sus Estados miembros velar por la protección de los derechos fundamentales, mediante la aplicación de su propia legislación y el cumplimiento de sus obligaciones internacionales.

Minorías en la Unión Europea

En la Unión Europea, demasiadas personas pertenecientes a minorías siguen sufriendo amenazas, discriminación y racismo. Corren el riesgo de exclusión de la participación plena en la vida económica, política, social y cultural disponible para las mayorías de los países o las sociedades en las que viven. El Tratado de la Unión Europea confiere a la Unión Europea la

¹⁵³ DO 2008/C 115/13.

¹⁵⁴ DO 2000/C 364/1.

facultad de aprobar una serie de instrumentos que contribuyen a la protección de los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Al ejercer esta facultad, la Unión Europea ha establecido un marco jurídico para luchar contra la discriminación, el racismo y la xenofobia y ha contribuido económicamente a los programas que financian las actividades destinadas a combatir estos fenómenos sobre el terreno.

Marco jurídico de lucha contra la discriminación, el racismo y la xenofobia

La discriminación por motivos como el origen racial o étnico, la religión o las creencias es incompatible con los principios básicos en los que se basa la Unión Europea, que debe combatirla al definir y aplicar sus políticas y actividades (véase el art. 2 del Tratado de la Unión Europea y el art. 10 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea¹⁵⁵). La Unión Europea ha estado trabajando intensamente en los últimos años para completar su marco legislativo de lucha contra el racismo y la discriminación¹⁵⁶.

Los gobiernos de los Estados miembros tienen la obligación en virtud de la legislación de la UE de luchar contra la discriminación de promulgar legislación nacional que prohíba la discriminación por razón de raza u origen étnico en esferas que incluyen el empleo, la educación, la protección social y la oferta de bienes y servicios y el acceso a los mismos (Directiva 2000/43/CE del Consejo)¹⁵⁷. La protección contra la discriminación se aplica a todas las personas que vivan en la Unión Europea, no solo a los ciudadanos de la UE. La Directiva permite a los Estados miembros adoptar medidas positivas. Además, los Estados miembros tienen la obligación de designar o establecer un órgano independiente para ayudar a las personas que hayan sido víctimas de discriminación por razón de su origen racial o étnico a recibir asesoramiento y apoyo para llevar adelante sus denuncias. La mayoría de estos órganos forman parte de Equinet, la Red europea de órganos de igualdad, que desarrolla la cooperación y facilita el intercambio de información y buenas prácticas entre las organizaciones nacionales¹⁵⁸.

En 2008 se adoptó la Decisión Marco del Consejo relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones de racismo y xenofobia mediante el Derecho penal (2008/913/JAI)¹⁵⁹. Al exigir la aprobación a nivel nacional de leyes adecuadas, tiene por objetivo que los delitos racistas y xenófobos sean sancionados en todos los Estados miembros de la UE con penas efectivas, proporcionales y disuasivas. Los delitos punibles comprenden la incitación pública intencional a la violencia o el odio contra un grupo de personas o un miembro de un grupo de personas, definido haciendo referencia a la raza, el color, la religión, la ascendencia o el origen nacional o étnico. Tal incitación también es punible si se comete mediante la difusión o la distribución públicas de escritos, imágenes u otros materiales. La justificación, la negación y la trivialización flagrante en público de los crímenes nazis, los crímenes de genocidio, los crímenes de lesa humanidad o los crímenes de guerra, cuando se realicen de manera que puedan incitar a la violencia o el odio, también deben ser sancionadas. En relación con cualquier otro delito que no esté abarcado por la Decisión Marco, los Estados miembros tienen la obligación de asegurar que la motivación racista y xenófoba se considere una circunstancia agravante o, alternativamente, que esa motivación se pueda tener en cuenta en la determinación de la sanción. La Decisión Marco prevé la responsabilidad de las personas jurídicas, así como de las

¹⁵⁵ DO 2010/C 83/47.

¹⁵⁶ Véase http://ec.europa.eu/justice/discrimination/index_en.htm (consultado el 4 de diciembre de 2012).

¹⁵⁷ DO 2000/L 180/22.

¹⁵⁸ Véase www.equineteurope.org.

¹⁵⁹ DO 2008/L 328/55.

físicas. La investigación o el enjuiciamiento de los delitos señalados en la Decisión Marco no depende de que la víctima presente una denuncia o formule una acusación¹⁶⁰.

Información y sensibilización sobre los derechos y los deberes

Aunque la legislación que prohíbe la discriminación de las personas pertenecientes a minorías es un requisito absoluto para la protección de sus derechos, por sí sola no puede lograr el objetivo de crear una sociedad exenta de discriminación. Los prejuicios y los estereotipos que sufren las personas a causa de sus características personales pueden impedir su participación y contribución plenas en todos los niveles de la sociedad. Este es el motivo por el que la Unión Europea trata de mejorar los conocimientos sobre la discriminación, en particular por razón de sexo, origen racial o étnico, religión o creencias, discapacidad, edad u orientación sexual, luchar contra los estereotipos y concienciar a la población de los derechos propios y ajenos y los beneficios de la diversidad.

A fin de apoyar la legislación y ayudar a cambiar los comportamientos y las actitudes, la Unión Europea lleva a cabo una campaña de información en toda Europa, "Por la diversidad. Contra la discriminación", que consta de actos públicos, premios de periodismo, películas y publicaciones para aumentar la conciencia sobre los derechos y los deberes de las personas. La película *A Diverse Society: Tackling Discrimination across Europe*, por ejemplo, examina la igualdad y la diversidad en virtud de la legislación de la UE y proporciona información sobre las fuentes de asistencia para quienes hayan sufrido discriminación¹⁶¹.

Cooperación con la sociedad civil

La Comisión Europea consulta a las organizaciones de la sociedad civil al formular y aplicar sus políticas en materia de no discriminación. Consulta al público antes de adoptar iniciativas importantes en materia de políticas y coopera con las ONG del sector social. Además, las consultas públicas sirven para recopilar ideas y propuestas de los principales interesados y expertos sobre la manera de lograr el mayor efecto posible de las políticas de lucha contra la discriminación.

La Unión Europea también apoya económicamente a los agentes intermediarios (por ejemplo, las organizaciones sin ánimo de lucro, las asociaciones de voluntarios, las fundaciones, las ONG y los órganos de igualdad) que se dedican a la lucha contra la discriminación, el racismo y la xenofobia. La Unión Europea proporciona financiación a las ONG y otras entidades por medio del programa PROGRESS, por ejemplo, destinado a desarrollar la capacidad de las redes europeas más importantes para promover y desarrollar los objetivos y las estrategias de la Unión Europea en materia de políticas para luchar contra la discriminación. Además, el Programa específico "Derechos fundamentales y ciudadanía" se centra en la protección de los derechos del niño, la lucha contra el racismo, la xenofobia y el antisemitismo, la lucha contra la homofobia, la participación activa en la vida democrática de la Unión Europea, la protección de datos y el derecho a la intimidad, la capacitación y el establecimiento de redes entre los profesionales de la justicia¹⁶².

¹⁶⁰ Véase http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/racism-xenophobia/framework-decision/index_en.htm (consultado el 4 de diciembre de 2012).

¹⁶¹ Véase http://ec.europa.eu/justice/discrimination/awareness/index_en.htm (consultado el 4 de diciembre de 2012).

¹⁶² Véase http://ec.europa.eu/justice/grants/programmes/fundamental-citizenship/index_en.htm (consultado el 4 de diciembre de 2012).

Coordinación de las políticas nacionales para una sociedad integradora

Los Estados miembros tienen competencias sobre políticas fundamentales, como la educación, el empleo o la integración social, para la integración de las minorías étnicas. Sin embargo, la Unión Europea coordina las políticas nacionales a través de objetivos, directrices de políticas e indicadores comunes. Los Estados miembros elaboran programas de reforma y planes de acción nacionales sobre los que se presentan informes conjuntos y se efectúan exámenes entre pares, lo cual alienta la transferencia de buenas prácticas. Los fondos estructurales de la Unión Europea y en particular el Fondo Social Europeo sirven como instrumentos para ejecutar los programas y los planes de acción nacionales.

Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

La Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea se creó en 2007 mediante el Reglamento (CE) N° 168/2007 del Consejo¹⁶³. Con sede en Viena, es una agencia independiente que coopera con los órganos y las organizaciones nacionales e internacionales, en particular con el Consejo de Europa. Cuando las instituciones y las autoridades competentes de la Unión Europea y sus Estados miembros aplican la legislación de la UE, la Agencia presta asistencia y asesoramiento sobre los derechos fundamentales a fin de apoyar a las instituciones en la formulación de cursos de acción adecuados. Aunque la Agencia se centra en la situación de los derechos fundamentales en la Unión Europea y sus 27 Estados miembros, también se puede invitar a los países candidatos y los países que hayan concluido un acuerdo de estabilización y asociación con la Unión Europea a participar en sus actividades¹⁶⁴.

La Agencia de los Derechos Fundamentales no está facultada para examinar denuncias de particulares o ejercer potestades reglamentarias de adopción de decisiones. No supervisa la situación de los derechos fundamentales en los países de la UE a los efectos del artículo 7 del Tratado de la Unión Europea (que prevé la posibilidad de adoptar medidas contra un Estado miembro en caso de violación grave de los derechos fundamentales), ni se ocupa de la legalidad de los actos normativos de la UE y su transposición por los Estados miembros en su ordenamiento jurídico.

Recopilación y análisis de información y datos

La Agencia de los Derechos Fundamentales recopila y analiza la información y los datos oficiales y no oficiales sobre las cuestiones de los derechos fundamentales en la Unión Europea. Habida cuenta de las diferencias en la disponibilidad y la calidad de los datos en la Unión Europea, la Agencia también está desarrollando métodos y normas para mejorar la calidad de los datos y la comparabilidad. Sin embargo, como a menudo no se dispone de esos datos secundarios, lleva a cabo sus propias investigaciones y estudios sobre toda la UE y alienta a los demás a hacer lo propio¹⁶⁵.

En su labor de investigación, la Agencia examina los factores contribuyentes, así como las políticas de desarrollo que afecten a los derechos fundamentales. Una parte muy importante de su labor consiste en identificar las iniciativas positivas que promuevan el respeto y la protección de los derechos fundamentales. Publica un informe anual sobre los derechos fundamentales en la Unión Europea e informes temáticos basados en sus investigaciones y estudios, destacando

¹⁶³ DO 2007/L 53/1.

¹⁶⁴ El proceso de estabilización y asociación es el marco para las negociaciones de la UE con los países de los Balcanes occidentales que dará lugar a su eventual adhesión.

¹⁶⁵ Véase http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/research_en.htm (consultado el 4 de diciembre de 2012).

los ejemplos de buenas prácticas en lo que respecta a los derechos fundamentales. También publica regularmente informes y publicaciones sobre cuestiones de las minorías¹⁶⁶.

Establecimiento de redes y cooperación

La Agencia de los Derechos Fundamentales trabaja en apoyo de un entorno en el que la promoción y la protección de los derechos fundamentales en todos los niveles de la sociedad se convertirán en un reflejo natural. La colaboración con las partes interesadas —la comunidad más amplia de los derechos humanos y los proveedores y los usuarios de servicios en los planos nacional y local— es una parte esencial de su mandato. La Agencia está adaptando su trabajo para hacer uso del nuevo entorno de las comunicaciones, incluidas las redes y los medios sociales.

Como órgano de la UE, la Agencia colabora con todas las instituciones y los órganos consultivos pertinentes de la UE. También trabaja en estrecha colaboración con el Consejo de Europa, la OSCE, las Naciones Unidas y la UNESCO.

Cooperación con la sociedad civil y sensibilización

De conformidad con su reglamento de establecimiento, la Agencia promueve el diálogo con la sociedad civil y colabora estrechamente con las ONG y las instituciones de la sociedad civil que se dedican a los derechos fundamentales. En 2008, a fin de mejorar el diálogo y la coordinación con todos los interesados pertinentes, la Agencia puso en marcha la Plataforma de Derechos Fundamentales, red de cooperación e intercambio de información con la sociedad civil¹⁶⁷. La Plataforma está abierta a todas las organizaciones interesadas y cualificadas de la sociedad civil con sede en alguno de los Estados miembros de la UE, incluidas las ONG de derechos humanos, los sindicatos, las organizaciones de empleadores, las organizaciones sociales y profesionales pertinentes, las iglesias, las organizaciones religiosas, filosóficas y no confesionales, las universidades y los expertos de órganos europeos e internacionales.

Las principales tareas de la Plataforma de Derechos Fundamentales son las siguientes:

- Recabar la participación de las organizaciones de la sociedad civil como asociados en diversas fases (desde la concepción hasta la evaluación) de los proyectos de investigación, actividades, educación y concienciación de la Agencia de los Derechos Fundamentales. Las ONG, por ejemplo, participan en el desarrollo inicial de los proyectos de la Agencia y de ese modo ayudan a elaborar el mandato de los proyectos y aportan su contribución a las soluciones prácticas sobre el terreno. En una fase posterior, las ONG pueden actuar como investigadores o contratistas externos. A fin de facilitar las sinergias entre la labor de la Agencia y las actividades de las ONG, los interesados principales reciben las conclusiones de la investigación de la Agencia con antelación (por ejemplo, copias de informes de divulgación prohibida) y son importantes asociados en la difusión de los resultados de las investigaciones.
- Proporcionar retroinformación y sugerencias para el programa de trabajo anual y el informe anual de la Agencia.

Los miembros de la Plataforma de Derechos Fundamentales se reúnen con carácter anual. En noviembre de 2009, la Agencia de los Derechos Fundamentales puso en marcha una campaña

¹⁶⁶ Disponibles en <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/publications> (consultado el 4 de diciembre de 2012).

¹⁶⁷ Véase <http://fra.europa.eu/en/cooperation/civil-society/about-frp> (consultado el 4 de diciembre de 2012).

para aumentar la participación en la Plataforma, que se espera que se amplíe a unas 300 organizaciones.

Actividades de la Unión Europea en favor de los romaníes

De los 10 millones a 12 millones de romaníes que se calcula que viven en Europa, 6 millones se encuentran en la Unión Europea. El enfoque de la Unión Europea respecto de las cuestiones de los romaníes es un "enfoque explícito pero no exclusivo", es decir, la integración de los romaníes no está separada de las actividades generales de la UE. En cambio, se presta atención a la situación específica de los romaníes en todas las políticas y los instrumentos de la UE destinados a mejorar la situación social y económica general de las personas que viven en Europa¹⁶⁸.

Legislación

La legislación de la UE sobre la discriminación, el racismo y la xenofobia o la libertad de circulación (véase más arriba) se aplica plenamente a los romaníes, la mayoría de los cuales son ciudadanos de la UE.

Coordinación de las políticas nacionales

La Unión Europea se ha comprometido por vez primera a lograr diferencias tangibles en la situación de los romaníes. Tras la aprobación el 5 de abril de 2011 de la propuesta de la Comisión de un marco europeo de estrategias nacionales de inclusión de los gitanos hasta 2020¹⁶⁹, el Consejo ha aprobado conclusiones en las que los Estados miembros han expresado su compromiso de seguir el enfoque propuesto por la Comisión y adoptar o desarrollar estrategias nacionales de integración de los romaníes o conjuntos integrados de medidas de política para la integración de los romaníes¹⁷⁰. Se han determinado cuatro esferas prioritarias principales: educación, salud, empleo y vivienda.

Financiación

El Fondo Social Europeo presta apoyo al empleo y ayuda a las personas a que mejoren su educación y conocimientos especializados. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional presta apoyo al desarrollo regional, el cambio económico, la mejora de la competitividad y la cooperación territorial en toda la Unión Europea. El Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural tiene como objetivo mejorar las condiciones de vida en las zonas rurales de la Unión Europea. El programa PROGRESS (véase más arriba) financia actividades de concienciación para luchar contra la discriminación de los romaníes y presta apoyo a una red en toda la UE de ONG que representan a los romaníes y defienden sus derechos. También se pueden utilizar otras actividades y mecanismos de financiación para contribuir a la integración de los romaníes, por ejemplo, el Programa de Aprendizaje Permanente, el programa "La juventud en acción", el Programa de cultura y el Programa de salud¹⁷¹.

Plataforma europea para la integración de la población gitana

La Comisión Europea promueve la participación activa de los romaníes en la adopción de decisiones en Europa, por ejemplo, mediante la plataforma europea para la integración de

¹⁶⁸ Véase <http://ec.europa.eu/roma> (consultado el 4 de diciembre de 2012).

¹⁶⁹ COM(2011) 173.

¹⁷⁰ Consejo EPSCO de 19 de mayo de 2011 y Consejo Europeo de 23 y 24 de junio de 2011.

¹⁷¹ En <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=86> (consultado el 4 de diciembre de 2012) hay información actualizada periódicamente sobre las oportunidades de financiación.

la población gitana. A las reuniones de la plataforma acuden representantes de los gobiernos nacionales, la Unión Europea, organizaciones internacionales y la sociedad civil romaní para estimular la cooperación y el intercambio de experiencias sobre políticas y prácticas satisfactorias de integración de los romaníes. Tras la aprobación de un marco europeo de estrategias nacionales de inclusión de los gitanos hasta 2020, la plataforma europea para la integración de la población gitana ha sido reformada, para darle un papel más importante en relación con el proceso del marco y otorgar a la Comisión la función de dirección de su funcionamiento¹⁷².

Los derechos de las minorías y el proceso de ampliación de la Unión Europea

El aumento del número de miembros de la UE ha sido parte del desarrollo de la integración europea desde el principio. En muchos países que son ahora candidatos o posibles candidatos, se ha determinado que las personas pertenecientes a minorías se encuentran entre las más vulnerables, motivo por el cual las cuestiones de las minorías son un elemento fundamental del proceso de ampliación de la UE. En varias resoluciones del Parlamento Europeo¹⁷³ se ha destacado que la protección de las minorías, en particular los romaníes, es esencial en una Unión Europea ampliada. En la mayoría de los países de los Balcanes occidentales, por ejemplo, hay un gran número de refugiados o desplazados internos. Las leyes y las estrategias ambiciosas suelen carecer de procedimientos y recursos suficientes de aplicación y la mayoría de las minorías sigue sufriendo discriminación, segregación y una participación limitada en la política, la administración y los negocios.

Los países solicitantes deben cumplir determinados criterios políticos, incluidos el respeto y la protección de las minorías¹⁷⁴. En el marco del proceso de preadhesión se incluyen referencias similares. Las cuestiones de las minorías se plantean regularmente en el diálogo político con los países candidatos y, durante las negociaciones de adhesión, se incluyen en el capítulo dedicado al "poder judicial y derechos fundamentales"¹⁷⁵.

El historial de los países candidatos y posibles candidatos sobre las cuestiones de las minorías también se evalúa sistemáticamente en informes anuales sobre los progresos publicados por la Comisión Europea. Por ejemplo, en el informe sobre los progresos de Croacia de 2009¹⁷⁶ se afirmaba que, aunque se habían logrado algunos progresos en la esfera de los derechos de las minorías, los derechos culturales y la protección de las minorías en Croacia, había muchos problemas pendientes. Las minorías siguen teniendo dificultades particulares en la esfera del empleo, puesto que su representación es insuficiente tanto en la administración del Estado, el poder judicial y la policía como en el sector público más amplio. En el informe se destaca el hecho de que la mayoría de los romaníes siguen estando excluidos de la sociedad croata y se enfrentan a condiciones de vida difíciles.

Las ONG y las organizaciones de la sociedad civil desempeñan un papel fundamental en las reformas efectuadas en los países candidatos y posibles candidatos y su labor puede resultar crucial para determinar el ritmo y la calidad del proceso de adhesión. La Comisión Europea

¹⁷² Véase http://ec.europa.eu/justice/discrimination/roma/roma-platform/index_en.htm (consultado el 4 de diciembre de 2012).

¹⁷³ Disponibles en www.europarl.europa.eu/comparl/afet/droi/others/default.htm (consultado el 4 de diciembre de 2012).

¹⁷⁴ Consejo Europeo de Copenhague, 21 y 22 de junio de 1993, conclusiones de la Presidencia, DOC/93/3.

¹⁷⁵ A los efectos de las negociaciones de adhesión, la legislación de la UE se divide en 35 capítulos temáticos. En http://ec.europa.eu/enlargement/index_en.htm (consultado el 4 de diciembre de 2012) hay más información sobre el mandato y el marco de las negociaciones de adhesión.

¹⁷⁶ SEC(2009) 1333.

consulta a la sociedad civil y colabora estrechamente con ella, en los planos europeo y local, para obtener la mejor información posible sobre los progresos y las posibles deficiencias en los esfuerzos de reforma.

La Unión Europea presta asistencia financiera específica de preadhesión a los países candidatos y posibles candidatos a fin de ayudarlos a realizar las reformas políticas, económicas e institucionales necesarias para cumplir las normas de la UE. Un aspecto clave de este tipo de asistencia son los derechos humanos, la protección de las minorías y el desarrollo de la sociedad civil. Se presta una asistencia técnica y financiera considerable a los grupos vulnerables, incluidas las minorías, en el marco del Instrumento de Ayuda Preadhesión, que abarca numerosas actividades en esferas como la educación, la protección social, la no discriminación y la reconciliación. Un ejemplo de ese tipo de asistencia es un proyecto de múltiples beneficiarios que trata de resolver el problema de la falta generalizada de documentación personal de los romaníes en los países de los Balcanes occidentales prestándoles asistencia para obtener documentos de identidad, lo cual suele ser una condición para acceder a la educación, el empleo o la seguridad social.

El apoyo al desarrollo de la sociedad civil y el diálogo se centra en tres esferas principales:

- Apoyo a las iniciativas cívicas locales y el fomento de la capacidad para que la sociedad civil lleve a cabo su papel;
- Programas de visitas a órganos de la UE para grupos con influencia en la adopción de decisiones y la sociedad, como los periodistas, los políticos jóvenes, los dirigentes de los sindicatos y los maestros;
- Asociaciones entre la Unión Europea y las organizaciones de la sociedad civil destinadas a dar lugar a la transferencia de conocimientos y redes.

Otro instrumento financiero centrado claramente en el apoyo a la sociedad civil es el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH), que se trata más abajo. En el contexto de la preadhesión, los proyectos del Instrumento Europeo para las personas pertenecientes a minorías están dirigidos principalmente a reducir la desigualdad social; mejorar la calidad de vida; y fortalecer la cohesión social mediante la integración de las personas desfavorecidas, la lucha contra la discriminación y el fortalecimiento del capital humano, en particular mediante la reforma de los sistemas educativos. El Instrumento Europeo financió un proyecto en Turquía, por ejemplo, para crear las condiciones a fin de mejorar la cooperación entre las comunidades étnicas, lingüísticas y religiosas mayoritaria y minoritarias y alentar la resolución pacífica de los conflictos en la sociedad turca.

El sitio web de la Comisión Europea contiene información sobre el apoyo de la Comisión a la sociedad civil para participar en el proceso de ampliación¹⁷⁷.

Derechos de las minorías y relaciones exteriores de la Unión Europea

La Unión Europea ha hecho de los derechos humanos un aspecto central de sus relaciones exteriores, mediante sus diálogos políticos con terceros países, actividades en foros multilaterales como las Naciones Unidas y políticas y asistencia para el desarrollo. La promoción y la protección de los derechos de las personas pertenecientes a las minorías son elementos clave de su política exterior de derechos humanos.

La Unión Europea apoya la Declaración sobre las Minorías, que considera que es el texto clave de referencia sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías en el plano mundial.

¹⁷⁷ Véase http://ec.europa.eu/enlargement/tenders/support-for-civil-society/index_en.htm (consultado el 4 de diciembre de 2012).

En Europa, el marco jurídico está bajo la influencia del Convenio Marco para la protección de las minorías nacionales del Consejo de Europa y la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias (véase el cap. XII).

La Unión Europea trata de integrar los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías, en todos los aspectos de su política exterior. A fin de examinar estas cuestiones en mayor profundidad en sus relaciones bilaterales con determinados países, la Unión Europea ha iniciado diálogos de derechos humanos¹⁷⁸ en los que plantea regularmente cuestiones de las minorías a terceros países. La sociedad civil participa activamente, puesto que la Unión Europea se reúne regularmente con los representantes locales de la sociedad civil al margen de estos diálogos. La Unión Europea también facilita la comunicación entre los defensores de los derechos humanos y las autoridades del país en el diálogo. Los actores de la sociedad civil interesados en los diálogos de derechos humanos deben ponerse en contacto con la delegación de la UE en el país en cuestión¹⁷⁹.

La Unión Europea también defiende la promoción y la protección de los derechos de las minorías en los foros multinacionales¹⁸⁰. La Unión Europea tiene la condición de observador en las Naciones Unidas. Los Estados miembros de la UE cooperan en el establecimiento de posiciones comunes de la UE y la Unión Europea colabora con terceros países a fin de mejorar el respeto de los derechos humanos en general y los derechos de las personas pertenecientes a minorías en particular. La Unión Europea concede gran importancia a la labor de los procedimientos especiales de las Naciones Unidas, incluido el Experto independiente sobre cuestiones de las minorías (véase el cap. IV). La Unión Europea considera que el Foro sobre Cuestiones de las Minorías, que se celebra todos los años (véase el cap. III) es un proceso fundamental en la promoción del diálogo y la cooperación sobre cuestiones relacionadas con los derechos de las minorías. La Comisión Europea colabora estrechamente, entre otros, con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la OSCE (en particular el Alto Comisionado para las Minorías Nacionales), el Consejo de Europa y el Banco Mundial.

Las cuestiones de las minorías también se incorporan en las estrategias de cooperación y los planes de acción. En el Documento de estrategia para Colombia 2007-2013 de la Comisión, por ejemplo, se aborda específicamente la situación humanitaria y de derechos humanos de las personas pertenecientes a minorías¹⁸¹. Se alienta la consolidación de la paz mediante la participación de los ciudadanos marginados en la gobernanza local y la economía y mediante la promoción de los derechos humanos, la buena gobernanza y la lucha contra la impunidad. Otro ejemplo es la referencia expresa al respeto de los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales en el plan de acción de la Política Europea de Vecindad con Ucrania¹⁸².

La Unión Europea utiliza numerosos instrumentos de cooperación económica y técnica, incluida la cooperación bilateral con los gobiernos y el apoyo directo a la sociedad civil, para promover y proteger los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Presta apoyo a los programas y las políticas de los gobiernos destinados a las minorías o que puedan tener repercusiones en

¹⁷⁸ Véase http://eeas.europa.eu/human_rights/dialogues/index_en.htm. En www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/16526.en08.pdf (consultado el 4 de diciembre de 2012) hay una actualización sobre las Directrices de la UE en materia de diálogo sobre derechos humanos.

¹⁷⁹ Véase http://eeas.europa.eu/delegations/web_en.htm (consultado el 4 de diciembre de 2012).

¹⁸⁰ Véase http://eeas.europa.eu/human_rights/fora/index_en.htm (consultado el 4 de diciembre de 2012).

¹⁸¹ E/2007/484, disponible en http://eeas.europa.eu/colombia/csp/07_13_en.pdf (consultado el 4 de diciembre de 2012).

¹⁸² Todos los planes de acción, documentos de estrategia, informes sobre los países y demás documentos de la Política Europea de Vecindad están disponibles en http://ec.europa.eu/world/enp/documents_en.htm#2 (consultado el 4 de diciembre de 2012).

esta esfera, como el apoyo en favor de soluciones a largo plazo de la situación prolongada de los refugiados de las minorías musulmanas de Myanmar (estado de Rakhine septentrional) en Bangladesh.

La Unión Europea presta apoyo a las organizaciones de la sociedad civil que se ocupan de las minorías mediante varios programas temáticos, como el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH, tratado más arriba) y el Programa sobre los agentes no estatales y las autoridades locales en el desarrollo.

El Instrumento Europeo se interesa por las cuestiones de las minorías con el objetivo de luchar contra la discriminación; promover la participación en igualdad de condiciones de los hombres y las mujeres de las comunidades minoritarias en la vida social, económica y política; y fortalecer los derechos humanos y la participación política democrática¹⁸³. En Kirguistán, por ejemplo, el Instrumento Europeo ha financiado un proyecto para fortalecer la colaboración de los grupos minoritarios con los órganos del Estado, las ONG y los representantes políticos en los planos local y nacional, así como en las reformas democráticas. También financió un proyecto trienal titulado Programa mundial de promoción, ejecutado por Minority Rights Group International (en colaboración con el ACNUDH, el Consejo de Europa y Forum Asia). De este modo se pretende fomentar la capacidad de 1.080 activistas en 36 Estados de Europa, Asia y África para que lleven a cabo actividades de promoción en los planos nacional, regional y de las Naciones Unidas en nombre de las comunidades minoritarias y en colaboración con ellas. Otro ejemplo es el Programa conjunto de la UE y el Consejo de Europa titulado Minorías en la Federación de Rusia: desarrollo de los idiomas, la cultura, los medios de comunicación y la sociedad civil, que tiene por objetivo facilitar la ratificación por la Federación de Rusia de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias. Los proyectos del Instrumento Europeo se gestionan desde la sede de la UE en Bruselas o por una de las más de 130 delegaciones y oficinas de la UE en todo el mundo. Aunque los beneficiarios de los proyectos varían en función de los objetivos, las convocatorias de propuestas de proyectos suelen estar abiertas a organizaciones de la sociedad civil con sede en cualquier lugar del mundo.

El programa temático titulado "Agentes no estatales y autoridades locales en el desarrollo" ayuda a las organizaciones de la sociedad civil y las autoridades locales a crear capacidad a fin de facilitar su participación en el proceso de formulación de políticas y aumentar su capacidad para prestar servicios básicos a la población más pobre en los países en desarrollo¹⁸⁴. Las organizaciones de la sociedad civil que representan a las minorías (o trabajan en su nombre) pueden recibir financiación, en función de las prioridades establecidas en las convocatorias de propuestas. En Bangladesh, por ejemplo, "Agentes no estatales y autoridades locales en el desarrollo" ha proporcionado financiación a Cáritas Francia en colaboración con Cáritas Bangladesh para un proyecto destinado a mejorar las condiciones de vida de los parias y los grupos minoritarios, prestando especial atención a la condición de la mujer. En Colombia, se proporcionó financiación a la ONG internacional Diakonie Katastrophenhilfe para un programa destinado a desarrollar y aplicar un modelo de desarrollo integrado y sostenible para superar la pobreza, promover los derechos humanos y fortalecer el acceso a los servicios en el departamento de Chocó, zona habitada por una numerosa población afrocolombiana.

Las políticas de la UE reconocen cada vez más la necesidad de recabar la mayor participación posible de todos los sectores de la sociedad civil en el proceso de la cooperación para el desarrollo, incluida la participación de organizaciones que promuevan los derechos de las minorías en la formulación y la aplicación de estrategias y programas de desarrollo. Ello ocurre

¹⁸³ Véase http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/eidhr_en.htm (consultado el 4 de diciembre de 2012).

¹⁸⁴ Véase http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/dci/non_state_actors_en.htm (consultado el 4 de diciembre de 2012).

principalmente en relación con la formulación y el examen de los documentos de estrategia nacional de la UE, los programas indicativos nacionales y los planes de acción de la Política Europea de Vecindad; la determinación de las esferas prioritarias de las convocatorias locales de propuestas en el marco de los programas del Instrumento Europeo y "Agentes no estatales y autoridades locales en el desarrollo"; y la determinación y la formulación de programas gubernamentales financiados por la Comisión en los sectores del desarrollo social y humano, la gobernanza, el medio ambiente y otros sectores pertinentes. La Oficina de Cooperación EuropeAid de la Comisión Europea se encarga de la ejecución de programas y proyectos de ayuda exterior en todo el mundo¹⁸⁵.

Datos de contacto e información adicional

Comisión Europea
B-1049 Bruselas
Bélgica

Sitio web: http://ec.europa.eu/index_en.htm

Los servicios de la Comisión Europea especialmente pertinentes para las cuestiones de las minorías son:

Dirección General de Justicia

Sitio web: http://ec.europa.eu/justice/index_en.htm

Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión

Sitio web: <http://ec.europa.eu/social/home.jsp?langId=en>

Dirección General de Ampliación

Correo electrónico: elarg-info@ec.europa.eu

Sitio web: http://ec.europa.eu/enlargement/index_en.htm

Dirección General de Desarrollo y Cooperación - EuropeAid

Sitio web: http://ec.europa.eu/europeaid/index_en.htm

Organismos y servicios conexos

Servicio Europeo de Acción Exterior

Sitio web: http://eeas.europa.eu/contact/index_en.htm

Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

Schwarzenbergplatz 11

1040 Viena

Austria

Tel.: 43 1 580 30 634

Correo electrónico: information@fra.europa.eu

Sitio web: www.fra.europa.eu

¹⁸⁵ En http://ec.europa.eu/europeaid/who/partners/civil-society/dialogue_en.htm (consultado el 4 de diciembre de 2012) hay más información sobre las iniciativas de EuropeAid para mejorar el diálogo con la sociedad civil.

CAPÍTULO XV

EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Resumen: Los 35 miembros de la Organización de los Estados Americanos están bajo la jurisdicción de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que está facultada para preparar informes sobre la situación de los derechos humanos en cualquier país de América. También puede recibir y examinar denuncias de violación por un Estado parte de las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o, en relación con los Estados que todavía no se hayan adherido a ella, de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. En virtud de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se creó una Corte Interamericana de Derechos Humanos, que es competente para dictar sentencias vinculantes y proporcionar reparación en caso de violación de la Convención. Este capítulo describe las circunstancias en que las minorías pueden recurrir a la Comisión y a la Corte para que se protejan sus derechos.

La Organización de los Estados Americanos (OEA) fue fundada en 1948 y cuenta con 35 Estados miembros en el hemisferio occidental¹⁸⁶. Se trata de una organización regional que abarca numerosos intereses políticos, económicos y de seguridad y que ha asumido un papel activo en la promoción y la protección de los derechos humanos desde el decenio de 1960. Tiene su sede en Washington D.C.

Todos los Estados miembros de la OEA están obligados por su Carta y por la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948. (Aunque esta última es solo una declaración y no un tratado, la OEA considera que todos sus miembros están políticamente obligados a cumplir sus disposiciones.) Además, la OEA ha aprobado varios tratados específicos de derechos humanos desde 1969. Se trata de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José de Costa Rica (1969) y su Protocolo Adicional en materia de derechos económicos, sociales y culturales, "Protocolo de San Salvador" (1988) y su Protocolo relativo a la abolición de la pena de muerte (1990); la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (1985); la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (1994); la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención de Belém do Pará (1994) y la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (1999). Solo los Estados que hayan ratificado formalmente estos tratados están obligados por sus disposiciones.

Los miembros de grupos minoritarios, como cualquier otra persona, pueden llegar a ser víctimas de la tortura, la desaparición o la violencia. Esas violaciones se deben examinar en el marco de los mecanismos temáticos pertinentes, independientemente de que las víctimas sean miembros de la minoría o la mayoría. Sin embargo, los instrumentos más importantes de la OEA para las minorías son sin duda alguna la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Hay 24 Estados miembros de la OEA

¹⁸⁶ Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de América, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). Cuba es un Estado miembro no participante. La participación de Cuba fue suspendida en 1962, pero la suspensión se levantó en la Asamblea General de la OEA de 2009. Para que Cuba vuelva a participar, Cuba debe en primer lugar entablar un diálogo con la OEA.

que son partes en la Convención¹⁸⁷. De ellos, 16 son también partes en el Protocolo Adicional en materia de derechos económicos, sociales y culturales y 13 en el Protocolo relativo a la abolición de la pena de muerte.

Los dos órganos de la OEA más directamente relacionados con los derechos humanos son la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de los que se trata más abajo.

Los derechos sustantivos protegidos

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre se aplica a todos los Estados miembros de la OEA, mientras que la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 es vinculante solamente para los Estados que la hayan ratificado. La Declaración aborda numerosos derechos humanos, mientras que la Convención se ocupa principalmente de los derechos civiles y políticos (el Protocolo Adicional de 1988 amplió su alcance a los derechos económicos, sociales y culturales). Es importante tener en cuenta que las minorías son titulares de *todos* los derechos establecidos en esos documentos, pero entre los de mayor interés para las minorías se encuentran los siguientes.

El artículo 2 de la Declaración garantiza la igualdad ante la ley “sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna”. *El artículo 1 de la Convención* obliga a los Estados a respetar los derechos reconocidos en ella sin discriminación alguna por motivos de “raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”. *El artículo 24 de la Convención* establece en términos generales la igual protección de la ley “sin discriminación”.

El artículo 3 de la Declaración garantiza la libertad de religión. *El artículo 12 de la Convención* dispone además que los padres tienen derecho a que sus hijos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

El artículo 4 de la Declaración garantiza la libertad de expresión. *El artículo 13 de la Convención* también prohíbe toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la violencia ilegal.

El artículo 5 de la Declaración garantiza que la ley protegerá a toda persona contra los ataques a su honra, a su reputación y a su vida privada y familiar. *Los artículos 11 y 14 de la Convención* disponen protecciones similares.

El artículo 8 de la Declaración protege la libertad de circulación y el derecho de elegir el lugar de residencia. *El artículo 22 de la Convención* dispone una protección similar.

El artículo 12 de la Declaración establece el derecho a la educación, incluida la educación primaria gratuita. No hay un derecho comparable en la propia Convención, pero en el Protocolo de San Salvador se incluye el derecho a la educación y se especifica que la educación debe favorecer “la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales, étnicos o religiosos” (art. 13 2)). En el Protocolo también se afirma el derecho de los padres a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos y el derecho de todos a establecer instituciones de enseñanza de acuerdo con la legislación interna.

El artículo 13 de la Declaración proclama el derecho de toda persona de participar en la vida cultural de la comunidad y a la protección de la propiedad intelectual. *El artículo 14 del Protocolo de San Salvador* contiene una disposición similar.

¹⁸⁷ Los 24 Estados miembros de la OEA que son partes en la Convención Americana sobre Derechos Humanos son: Argentina, Barbados, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). Trinidad y Tabago fue un Estado parte, pero denunció la Convención en 1998.

El artículo 18 de la Declaración garantiza el derecho a un juicio imparcial. El artículo 8 de la Convención establece la misma garantía y especifica que el inculpado tiene derecho a un traductor o intérprete, si es necesario.

El artículo 20 de la Declaración garantiza a toda persona el derecho de voto y de tomar parte en el gobierno de su país, aunque el artículo 23 de la Convención permite la restricción de esos derechos por razones, entre otras, de idioma.

El artículo 22 de la Declaración garantiza la libertad de asociación "para promover, ejercer y proteger [sus] intereses legítimos de orden político, económico, religioso, social, cultural, profesional, sindical o de cualquier otro orden". El artículo 16 de la Convención es una disposición similar.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

La Comisión está integrada por siete expertos independientes, designados por los Estados y elegidos por la Asamblea General de la OEA¹⁸⁸. Se reúne en Washington D.C., en períodos ordinarios y extraordinarios de sesiones varias veces al año (los miembros de la Comisión determinan la duración y la frecuencia de las reuniones, que pueden variar). Puede celebrar audiencias en cualquier momento sobre casos o temas de interés. Muchas de las audiencias cuentan con la participación de particulares, representantes de ONG y gobiernos y en la actualidad se emiten en la página web de la Comisión. La Comisión lleva a cabo audiencias temáticas (por ejemplo, sobre el cambio climático y el impacto de los proyectos de grandes presas en los derechos humanos), aunque de forma irregular. Puede llevar a cabo visitas sobre el terreno, pero solo con la anuencia o por invitación del Estado interesado.

La jurisdicción de la Comisión es muy amplia, abarca a todos los Estados miembros de la OEA y se extiende a la preparación de informes sobre países concretos, la investigación de denuncias de particulares de violaciones de los derechos humanos y la remisión de casos a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (si el Estado en cuestión ha aceptado la jurisdicción de la Corte). La Comisión tiene facultades similares en virtud de la Declaración (aplicable a todos los Estados miembros de la OEA) y la Convención (aplicable solo a los Estados partes). Por motivos jurídicos, es importante conocer el instrumento en cuya virtud se pide a la Comisión que actúe, pero la práctica y el procedimiento son similares en ambos casos. Las facultades de la Comisión se rigen por su estatuto y reglamento. Debido al pequeño tamaño de la Comisión y a la escasez de personal, es posible que los procedimientos sufran retrasos y sean menos formales que, por ejemplo, los del Convenio Europeo de Derechos Humanos (véase el cap. XII).

Informes sobre los países

Tal vez la facultad más inusual y efectiva de la Comisión sea su capacidad para iniciar una investigación sobre la situación de los derechos humanos en cualquier Estado miembro de la OEA, ya sea en respuesta a la información recibida o por propia iniciativa. Una investigación de ese tipo no se pone en marcha más que cuando la Comisión decide, por mayoría, que está justificada y no hay manera de encargar a la Comisión que inicie un estudio. Ni los particulares ni las ONG desempeñan un papel formal en ese proceso, pero la información suministrada por ellos suele servir de base para la decisión de la Comisión de iniciar una investigación e informar al respecto.

La Comisión puede recabar información de la forma que estime oportuna, incluso mediante audiencias o declaraciones directas. Por lo general, pide al Estado interesado que autorice una visita sobre el terreno, durante la cual los miembros de la Comisión se reúnen con particulares,

¹⁸⁸ Véase www.cidh.oas.org/DefaultE.htm (consultado el 6 de diciembre de 2012).

ONG y representantes del gobierno. Esas visitas suelen ser un gran foco de atención en el país y, por lo tanto, constituyen una excelente oportunidad para que las minorías presenten sus inquietudes directamente a la Comisión.

Los informes de la Comisión se publican casi siempre y contienen información sobre el ordenamiento jurídico y las condiciones sociales del país, así como sobre las cuestiones de derechos humanos objeto de preocupación. En los informes se pueden abordar las condiciones de las minorías dentro de un Estado, como se hizo con la investigación de marzo de 2009 sobre los afrodescendientes en Colombia. En los últimos años, la Comisión se ha centrado en investigaciones más específicas de la situación de determinados grupos, como las mujeres, los niños, los solicitantes de asilo y los migrantes, en lugar de la situación general de los derechos humanos en un Estado. Los Estados no tienen la obligación de responder directamente a las conclusiones o recomendaciones de la Comisión, pero un informe público de la Comisión puede ser un poderoso medio para ejercer presión política a fin de mejorar la situación de los derechos humanos. En los últimos años, la Comisión solo ha publicado un informe sobre un país al año, en promedio; los más recientes han sido los de Honduras (2010, 2009), el Estado Plurinacional de Bolivia (2009, 2007), la República Bolivariana de Venezuela (2009, 2003), Haití (2008, 2005) y Guatemala (2003, 2001). Cuando la discriminación de las minorías esté generalizada, independientemente de que esté sancionada legalmente o no, los defensores de los derechos de las minorías deben (además de presentar una denuncia formal) estudiar la posibilidad de ponerse en contacto con la Comisión y persuadirla para que lleve a cabo una investigación.

Denuncias individuales de violaciones de los derechos humanos

Cualquier persona, grupo de personas u ONG puede presentar una denuncia ante la Comisión de violación de los derechos humanos en un Estado miembro de la OEA. Si el Estado es parte en la Convención, habrá que atenerse a ella; si no, los derechos protegidos son los establecidos en la Declaración. En ningún caso se exige el requisito de que el autor de la petición sea víctima de una violación, aunque la petición se debe referir a presuntas violaciones concretas. La petición puede estar relacionada con un solo incidente y una sola persona o puede plantear problemas más amplios que afecten a muchas personas.

En la denuncia se deben exponer los hechos con el mayor detalle posible, incluidos los actos o los agentes del gobierno que se estén denunciando y los derechos humanos que se considere que han sido violados. El autor de la denuncia debe explicar la manera en que se hayan agotado todos los recursos jurídicos internos disponibles. Sin embargo, se puede prescindir de ese requisito si el Estado no ofrece las debidas garantías procesales, se ha impedido el acceso a los recursos, hay un retraso injustificado en el proceso interno o el autor de la denuncia no ha podido obtener la asistencia jurídica necesaria. El mero hecho de no tener éxito en los procesos internos es insuficiente, salvo que el propio proceso interno constituya una violación de las garantías de los derechos humanos. La Comisión no es un Órgano de Apelación encargado de revisar la corrección de las sentencias nacionales sobre cuestiones de hecho. Evidentemente, se puede examinar el caso si la propia ley es presuntamente incompatible con los derechos protegidos. La Comisión exige rigurosamente que las denuncias se presenten en un plazo de seis meses desde la fecha en la que se notifique la resolución del más alto tribunal nacional a la víctima (o en un plazo de seis meses desde el incidente, si no hay recursos disponibles).

La Comisión emite un dictamen oficial sobre la admisibilidad de las denuncias, es decir, si cumplen todos los requisitos formales de presentación. El análisis preliminar de la Secretaría de la Comisión suele dar lugar a uno de los tres resultados siguientes: 1) desestimación de la petición por ser "manifiestamente infundada", lo cual suele significar que la presunta violación

no está prevista en la Declaración o la Convención; 2) solicitud de información adicional; o 3) comunicación de la denuncia al Estado interesado. Si el caso es urgente y existe la posibilidad de daño irreparable para la vida o la integridad física de la víctima, se puede pedir a la Comisión que adopte “medidas cautelares” y solicite al Estado que no actúe de manera que pueda perjudicar a la existencia misma del caso. Por ejemplo, la Comisión puede solicitar la suspensión de una ejecución o una expulsión o que el gobierno se abstenga de cualquier otra medida que ponga la denuncia en entredicho o cause un daño irreparable.

Si el Estado responde, el autor de la petición tiene la oportunidad de presentar observaciones sobre la respuesta por escrito. Si el Estado no responde o se limita a ofrecer una negación general, la Comisión está facultada para estimar que los hechos denunciados son ciertos. En cualquier momento, el autor de la petición (o el Estado) puede solicitar una audiencia oral, aunque la Comisión concederá dicha solicitud solo cuando lo considere necesario. La Comisión también se ofrecerá para mediar o facilitar una “solución amistosa” entre el autor de la denuncia y el Estado, que debe ser acordada por ambas partes. Esa solución podría consistir, por ejemplo, en el pago de una indemnización, la puesta en libertad de una persona de la cárcel o incluso el acuerdo del Estado para modificar una ley o una práctica.

Si no hay una solución amistosa, la Comisión delibera en privado y, finalmente, prepara un informe, con conclusiones y recomendaciones, sobre el caso. Tras un período de espera de tres meses, durante el cual el informe se envía de manera confidencial al Estado y el autor de la denuncia, el informe se transmite a la Corte para su examen o se publica e imprime en el informe anual de la Comisión a la Asamblea General de la OEA. El informe de la Comisión no es jurídicamente vinculante para el Estado en cuestión y la Comisión no puede ordenar directamente la puesta en libertad de un preso, el pago de una indemnización o la modificación de una ley que viole los derechos humanos. Sin embargo, la Comisión puede (y así lo hace) dar su opinión sobre si se ha violado la Declaración o la Convención y hace recomendaciones específicas a los Estados. Dado que el historial de cumplimiento de los Estados está lejos de ser consistente, es posible que el autor de la petición o una ONG tengan que presionar al Estado para que aplique las recomendaciones de la Comisión.

El proceso puede durar dos años o más, ya que la falta de recursos hace que sea difícil resolver prontamente los 1.000 casos pendientes. Un dictamen favorable de la Comisión constituye, como mínimo, una importante victoria moral y política y el propio proceso puede alentar al Estado a estudiar la posibilidad de satisfacer las demandas del autor de la denuncia antes incluso de que se apruebe el informe final. No son muchos los casos individuales relativos a cuestiones de las minorías en cuanto tales, aunque los casos relativos a los pueblos indígenas son cada vez más frecuentes.

Relatoría sobre los Derechos de las Personas Afrodescendientes y contra la Discriminación Racial

En 2005, la Comisión creó la Relatoría sobre los Derechos de las Personas Afrodescendientes y contra la Discriminación Racial para alentar, sistematizar, reforzar y consolidar las actividades de la Comisión en esa esfera¹⁸⁹. El Relator colabora con los Estados miembros de la OEA con el fin de:

- Crear conciencia sobre los deberes de los Estados con respecto a los derechos humanos de los afrodescendientes y la eliminación de todas las formas de discriminación racial;
- Analizar los retos a los que se enfrentan los países de la región en esta esfera, formular recomendaciones para abordar esos desafíos y determinar y compartir las mejores prácticas;

¹⁸⁹ Véase www.oas.org/en/iachr/afro-descendants/default.asp (consultado el 6 de diciembre de 2012).

- Supervisar y prestar asistencia técnica, a petición de un Estado miembro.

En el seno de la Comisión, el Relator vela por el cumplimiento de los mandatos de la Asamblea General de la OEA relacionados con los afrodescendientes, el racismo y la discriminación racial. El Relator apoya la labor de la Comisión:

- Preparando informes y estudios especiales sobre los derechos de los afrodescendientes y sobre cuestiones relativas a la eliminación de la discriminación racial;
- Examinando y analizando las denuncias de racismo y discriminación racial recibidas y ofreciendo opiniones y recomendaciones a la Comisión;
- Formulando recomendaciones a la Comisión respecto de las audiencias que se deberían conceder y participando con la Comisión en tales audiencias;
- Ayudando a las partes a llegar a un acuerdo;
- Iniciando consultas y presentando recomendaciones a los Estados miembros sobre la modificación de la legislación relacionada con los derechos de los afrodescendientes y la discriminación racial;
- Acompañando a la Comisión en sus visitas sobre el terreno;
- Ayudando a redactar las decisiones sobre la admisibilidad y los informes sobre el fondo de los casos contenciosos, así como los informes temáticos, anuales y sobre los países.

El Relator trabaja con los demás relatores de la Comisión en asuntos relacionados con el mandato y colabora con la sociedad civil a fin de crear conciencia sobre las garantías y los mecanismos del sistema interamericano de derechos humanos. El Relator también mantiene una base de datos con información actual relacionada con el mandato y colabora con los órganos pertinentes de las Naciones Unidas, en particular la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes y el Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia.

Corte Interamericana de Derechos Humanos

La aceptación de la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos es facultativa, incluso para los Estados que son partes en la Convención. Al estudiar la posibilidad de dirigirse a la Corte, por lo tanto, es necesario en primer lugar confirmar si el Estado en cuestión ha aceptado la jurisdicción de la Corte. En la actualidad, 22 de los 24 Estados partes en la Convención lo han hecho. Los Estados que no sean partes en la Convención no pueden ser llevados ante la Corte. La Corte está integrada por siete magistrados y su sede se encuentra en San José (Costa Rica)¹⁹⁰.

El Tribunal está facultado para emitir opiniones consultivas sobre diversos aspectos de los derechos humanos, incluida la compatibilidad de la legislación interna con la Convención. Solo los Estados miembros y los órganos de la OEA pueden solicitar opiniones consultivas. Aunque las opiniones consultivas de la Corte no son jurídicamente vinculantes, son importantes fuentes de jurisprudencia y se deben consultar siempre que sean pertinentes para un caso o cuestión particular. Hasta la fecha, se han emitido más de 20 opiniones consultivas; de particular interés para las minorías podrían ser las relativas a la asistencia consular (Nº 16/99) y los migrantes indocumentados (Nº 18/03).

La Corte ha dictado decisiones finales o sentencias en más de 200 casos contenciosos. Estos casos solo pueden llegar a la Corte después de que la Comisión haya publicado su informe

¹⁹⁰ Véase www.corteidh.or.cr/ (consultado el 6 de diciembre de 2012).

sobre el fondo del caso; la propia Comisión o el Estado interesado puede remitir el caso a la Corte. En la actualidad, la práctica habitual de la Comisión es remitir a la Corte todos los casos en los que la Comisión haya constatado una violación de la Convención y el Estado no haya cumplido sus recomendaciones. Durante su examen, la Corte oye a los representantes del autor de la petición, así como la Comisión y el Estado, y el procedimiento es formal. La Corte puede realizar su propia investigación de los hechos y oír a los testigos, si lo considera necesario.

Las sentencias de la Corte son jurídicamente vinculantes para el Estado de que se trate. La Corte puede ordenar el pago de una indemnización o cualquier otra reparación, así como la exención de las costas y el reembolso de los gastos. La jurisprudencia de la Corte respecto de cuestiones de minorías específicas es relativamente escasa, aunque se ha pronunciado sobre cuestiones tan importantes como la responsabilidad de un Estado en desapariciones forzadas, la pena de muerte y los derechos de los pueblos indígenas sobre la tierra¹⁹¹.

Datos de contacto e información adicional

Comisión Interamericana de Derechos Humanos
1889 F Street, N.W.
Washington D.C. 20006
Estados Unidos de América

Tel.: 1 202 458 6000
Fax: 1 202 458 3992
Correo electrónico: cidhdenuncias@oas.org
Sitio web: www.oas.org/en/iachr

Corte Interamericana de Derechos Humanos
Avenida 10, Calles 45 y 47 Los Yoses, San Pedro
Apartado Postal 6906-1000
San José
Costa Rica

Tel.: 506 2527 1600
Fax: 506 2234 0584
Correo electrónico: corteidh@corteidh.Or.cr
Sitio web: www.corteidh.or.cr

En www.wcl.american.edu/humright/repertorio se puede encontrar una guía por artículos sobre la jurisprudencia del sistema interamericano durante el período comprendido entre 1980 y 1997, compilada por el Washington College of Law de la American University (en español).

Se ha escrito mucho sobre el sistema interamericano tanto en inglés como en español. Entre las guías prácticas sobre la Comisión y la Corte, cabe mencionar la siguiente: Jo M. Pasqualucci, *The Practice and Procedure of the Inter-American Court of Human Rights* (Cambridge, 2003).

¹⁹¹ La jurisprudencia de la Corte se encuentra disponible en su sitio web. Dos casos ilustrativos son: *Yean y Bosico c. la República Dominicana*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso N° 12.189 (2005), en el que se afirmó el derecho humano a la nacionalidad como requisito para el disfrute en igualdad de condiciones de todos los derechos como miembros civiles de un Estado; y *Aloeboetoe y otros c. Suriname*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso 10.150 (1991 [fondo], 1993 [reparaciones]), en el que la Corte utilizó, en parte, el derecho y las prácticas consuetudinarios de la tribu saramaka para determinar las reparaciones que debía pagar el Estado por los daños "reales" y "morales", después de que Suriname admitiera violaciones de los derechos humanos, incluidas torturas y ejecuciones arbitrarias.

ANEXO I

DOCUMENTOS BÁSICOS

DECLARACIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS PERTENECIENTES A MINORÍAS NACIONALES O ÉTNICAS, RELIGIOSAS Y LINGÜÍSTICAS

(Aprobada por la Asamblea General en su resolución 47/135, de 18 de diciembre de 1992)

La Asamblea General,

Reafirmando que uno de los propósitos básicos de las Naciones Unidas, proclamados en la Carta, es el desarrollo y el estímulo del respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión,

Reafirmando la fe en los derechos humanos fundamentales, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas,

Deseando promover la realización de los principios enunciados en la Carta, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones y la Convención sobre los Derechos del Niño, así como en otros instrumentos internacionales pertinentes aprobados a nivel mundial o regional y los celebrados entre distintos Estados Miembros de las Naciones Unidas,

Inspirada en las disposiciones del artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos relativas a los derechos de las personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas,

Considerando que la promoción y protección de los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas contribuyen a la estabilidad política y social de los Estados en que viven,

Subrayando que la promoción y la realización constantes de los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, como parte integrante del desarrollo de la sociedad en su conjunto y dentro de un marco democrático basado en el imperio de la ley, contribuirían al robustecimiento de la amistad y de la cooperación entre los pueblos y los Estados,

Considerando que las Naciones Unidas tienen un importante papel que desempeñar en lo que respecta a la protección de las minorías,

Teniendo presente la labor realizada hasta la fecha dentro del sistema de las Naciones Unidas, en particular por la Comisión de Derechos Humanos y la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías, así como por los órganos establecidos

de conformidad con los Pactos Internacionales de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales pertinentes sobre derechos humanos, en cuanto a la promoción y protección de los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas,

Teniendo en cuenta la importante labor que realizan las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales en lo que respecta a la protección de las minorías y la promoción y la protección de los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas,

Reconociendo la necesidad de lograr una aplicación aún más eficiente de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos en lo que respecta a los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas,

Proclama la presente Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas,

Artículo 1

1. Los Estados protegerán la existencia y la identidad nacional o étnica, cultural, religiosa y lingüística de las minorías dentro de sus territorios respectivos y fomentarán las condiciones para la promoción de esa identidad.

2. Los Estados adoptarán medidas apropiadas, legislativas y de otro tipo, para lograr esos objetivos.

Artículo 2

1. Las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas (en lo sucesivo denominadas personas pertenecientes a minorías) tendrán derecho a disfrutar de su propia cultura, a profesar y practicar su propia religión, y a utilizar su propio idioma, en privado y en público, libremente y sin injerencia ni discriminación de ningún tipo.

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

3. Las personas pertenecientes a minorías tendrán el derecho de participar efectivamente en las decisiones que se adopten a nivel nacional y, cuando proceda, a nivel regional respecto de la minoría a la que pertenezcan o de las regiones en que vivan, de toda manera que no sea incompatible con la legislación nacional.

4. Las personas pertenecientes a minorías tendrán el derecho de establecer y mantener sus propias asociaciones.

5. Las personas pertenecientes a minorías tendrán derecho a establecer y mantener, sin discriminación de ninguno tipo, contactos libres y pacíficos con otros miembros de su grupo y con personas pertenecientes a otras minorías, así como contactos transfronterizos con ciudadanos de otros Estados con los que estén relacionados por vínculos nacionales o étnicos, religiosos o lingüísticos.

Artículo 3

1. Las personas pertenecientes a minorías podrán ejercer sus derechos, incluidos los que se enuncian en la presente Declaración, individualmente así como en comunidad con los demás miembros de su grupo, sin discriminación alguna.

2. Las personas pertenecientes a minorías no sufrirán ninguna desventaja como resultado del ejercicio o de la falta de ejercicio de los derechos enunciados en la presente Declaración.

Artículo 4

1. Los Estados adoptarán las medidas necesarias para garantizar que las personas pertenecientes a minorías puedan ejercer plena y eficazmente todos sus derechos humanos y libertades fundamentales sin discriminación alguna y en plena igualdad ante la ley.

2. Los Estados adoptarán medidas para crear condiciones favorables a fin de que las personas pertenecientes a minorías puedan expresar sus características y desarrollar su cultura, idioma, religión, tradiciones y costumbres, salvo en los casos en que determinadas prácticas violen la legislación nacional y sean contrarias a las normas internacionales.

3. Los Estados deberán adoptar medidas apropiadas de modo que, siempre que sea posible, las personas pertenecientes a minorías puedan tener oportunidades adecuadas de aprender su idioma materno o de recibir instrucción en su idioma materno.

4. Los Estados deberán adoptar, cuando sea apropiado, medidas en la esfera de la educación, a fin de promover el conocimiento de la historia, las tradiciones, el idioma y la cultura de las minorías que existen en su territorio. Las personas pertenecientes a minorías deberán tener oportunidades adecuadas de adquirir conocimientos sobre la sociedad en su conjunto.

5. Los Estados deberán examinar medidas apropiadas de modo que las personas pertenecientes a minorías puedan participar plenamente en el progreso y el desarrollo de su país.

Artículo 5

1. Las políticas y programas nacionales se planificarán y ejecutarán teniendo debidamente en cuenta los intereses legítimos de las personas pertenecientes a minorías.

2. Los programas de cooperación y asistencia entre Estados deberán planificarse y ejecutarse teniendo debidamente en cuenta los intereses legítimos de las personas pertenecientes a minorías.

Artículo 6

Los Estados deberán cooperar en las cuestiones relativas a las personas pertenecientes a minorías, entre otras cosas, el intercambio de información y de experiencia, con el fin de promover la comprensión y la confianza mutuas.

Artículo 7

Los Estados deberán cooperar a fin de promover el respeto por los derechos enunciados en la presente Declaración.

Artículo 8

1. Ninguna de las disposiciones de la presente Declaración impedirá el cumplimiento de las obligaciones internacionales de los Estados en relación con las personas pertenecientes a minorías. En particular, los Estados cumplirán de buena fe las obligaciones y los compromisos contraídos en virtud de los tratados y acuerdos internacionales en que sean partes.

2. El ejercicio de los derechos enunciados en la presente Declaración se entenderá sin perjuicio del disfrute por todas las personas de los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos universalmente.

3. Las medidas adoptadas por los Estados a fin de garantizar el disfrute efectivo de los derechos enunciados en la presente Declaración no deberán ser consideradas *prima facie* contrarias al principio de igualdad enunciado en la Declaración Universal de Derechos Humanos.

4. Ninguna disposición de la presente Declaración podrá interpretarse en el sentido de que autoriza actividades contrarias a los propósitos y principios de las Naciones Unidas, incluidas la igualdad soberana, la integridad territorial y la independencia política de los Estados.

Artículo 9

Los organismos especializados y demás organizaciones del sistema de las Naciones Unidas contribuirán a la plena realización de los derechos y principios enunciados en la presente Declaración, en sus respectivas esferas de competencia.

Comentario del Grupo de Trabajo sobre las minorías acerca de la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas de las Naciones Unidas¹

I. INTRODUCCIÓN

1. En 1992, la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó en su resolución 47/135 la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas. La Asamblea pidió que se redoblasen los esfuerzos para difundir información sobre la Declaración y facilitar su comprensión.

2. El presente comentario se ha preparado en el contexto del Grupo de Trabajo sobre las Minorías de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos y tiene por objeto servir de guía para comprender y aplicar la Declaración. El primer proyecto, preparado por el Sr. Asbjørn Eide en su calidad de Presidente-Relator, se sometió al Grupo de Trabajo sobre las Minorías en 1998² y se distribuyó luego a los gobiernos, las organizaciones intergubernamentales, las organizaciones no gubernamentales y expertos para que pudiesen formular comentarios. En 1999 se presentó al Grupo de Trabajo, en su quinto período de sesiones, una compilación de esos comentarios³. En ese período de sesiones y en el sexto, que se celebró en 2000, se formularon comentarios adicionales⁴. El Grupo de Trabajo pidió al Sr. Eide que ultimase sobre esa base el comentario y que se cerciorase de su publicación en el manual de las Naciones Unidas previsto sobre las minorías. El presente texto final se funda pues en las contribuciones escritas o verbales de numerosos expertos, gobiernos y organizaciones internacionales y no gubernamentales y recoge por lo tanto una gran variedad de opiniones. El Grupo de Trabajo sobre las Minorías aprobó, en su décimo período de sesiones, el comentario acerca de la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, preparado originalmente por el Sr. Asbjørn Eide, ex Presidente del Grupo, y que figura en el documento E/CN.4/AC.5/2001/2, como comentario del Grupo de Trabajo en su conjunto.

II. OBJETIVOS DE LA DECLARACIÓN: FOMENTO DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DE LOS PRINCIPIOS DE LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS

3. Los objetivos de la Declaración, enunciados en la resolución 47/135 de la Asamblea General y en su propio preámbulo, son promover un respeto más efectivo de los derechos humanos de las personas pertenecientes a minorías y, más generalmente, contribuir a la aplicación de los Principios de la Carta de las Naciones Unidas y de los instrumentos de derechos humanos de carácter universal o regional. La Declaración se inspira en el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. La Asamblea General sostiene que la promoción y la protección de los derechos de las minorías contribuyen a la estabilidad política y social de los Estados en los que esas minorías habitan y a fortalecer la amistad y la cooperación entre los pueblos y los Estados.

4. La Declaración se funda en los derechos enunciados en la Carta Internacional de Derechos Humanos y en otros instrumentos de derechos humanos y los aumenta, fortaleciendo y aclarando

¹ E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2.

² E/CN.4/Sub.2/AC.5/1998/WP.1.

³ E/CN.4/Sub.2/AC.5/1999/WP.1.

⁴ E/CN.4/Sub.2/AC.5/2000/WP.1.

los derechos que permiten que las personas pertenecientes a minorías preserven y afirmen su identidad como miembros de un grupo. Durante todo el proceso se deben respetar los derechos enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, incluido el principio de la no discriminación. El Estado tiene la obligación de respetar los derechos previstos en los instrumentos en que es Parte y de garantizar su ejercicio a todas las personas que se encuentran en su territorio o que están sometidas a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, pertenencia étnica, religión u origen nacional.

5. Los artículos de la Declaración sobre las minorías se deben interpretar sobre la base de estos objetivos y principios.

III. INTERPRETACIÓN DEL TÍTULO Y DE LOS ARTÍCULOS Y COMENTARIOS AL RESPECTO

TÍTULO Y ALCANCE DE LA DECLARACIÓN

Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas

6. Los beneficiarios de los derechos enunciados en el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que ha inspirado la Declaración, son las personas pertenecientes a "minorías étnicas, religiosas o lingüísticas". La Declaración sobre las minorías añade el término "minorías nacionales". Esta adición no extiende el campo de aplicación general más allá de los grupos ya abarcados por el artículo 27. Difícilmente se puede afirmar que existe una minoría nacional, como quiera que sea que se la defina, que no sea también una minoría étnica o lingüística. Sin embargo, sería pertinente preguntar si el título indica que la Declaración abarca cuatro categorías diferentes de minorías, cuyos derechos tienen un contenido y una importancia hasta cierto punto diferentes. Cabe aducir que las personas pertenecientes a grupos definidos exclusivamente como minoría religiosa gozan solamente de los derechos especiales relacionados con la profesión y la práctica de su religión. Se podría de igual modo sostener que las personas pertenecientes a grupos definidos exclusivamente como minorías lingüísticas disponen solo de los derechos especiales relacionados con el aprendizaje y el uso de su propio idioma. Quienes perteneciesen a grupos definidos como minorías étnicas tendrían unos derechos más amplios relacionados con la preservación y el desarrollo de otros aspectos de su cultura, puesto que la pertenencia étnica se define en general por una amplia concepción de la cultura, de la que forma parte un modo de vida. La categoría de minoría nacional tendría entonces unos derechos todavía más sólidos, no solo en relación con su cultura, sino también con la preservación y desarrollo de su identidad nacional.

7. En las disposiciones de fondo de la Declaración no se hacen tales distinciones. Ello no excluye la posibilidad de tener en cuenta las necesidades de las diferentes clases de minorías en la interpretación y aplicación de las distintas disposiciones.

8. En los instrumentos regionales europeos sobre derechos de las minorías se utiliza exclusivamente el principio de las "minorías nacionales" y no se habla de "minorías étnicas, religiosas o lingüísticas". Los más importantes son los instrumentos y documentos del Consejo de Europa⁵ y de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa⁶. Para la

⁵ Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales, aprobado por el Consejo de Europa en 1994.

⁶ Tienen importancia máxima el Acta Final de Helsinki de 1975 y el documento de la Reunión de Copenhague de la Conferencia sobre la dimensión humana de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, 1990, sec. IV, párrs. 30 a 40.

aplicación de estos instrumentos es importante definir la “minoría nacional”, pero la Declaración sobre las minorías de las Naciones Unidas no plantea el mismo problema: aunque se considere que un grupo no constituye una minoría nacional, puede seguir siendo una minoría étnica, religiosa o lingüística y la Declaración le será pues aplicable.

9. Ello puede ser importante desde diversos puntos de vista. En relación con los instrumentos regionales europeos, algunos Estados alegan que la expresión “minorías nacionales” se aplica solamente a grupos compuestos por nacionales del Estado. Aun cuando se aceptase que así es (y el tema suscita por ahora cierta controversia), ello no sería aplicable a la Declaración sobre las minorías de las Naciones Unidas porque tiene un alcance mucho más amplio que el término “minorías nacionales”. Como esta Declaración se inspira en el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, cabe suponer que la Declaración tiene un alcance por lo menos tan amplio como ese artículo. De conformidad con el artículo 2 del Pacto, los Estados partes tienen la obligación de respetar y garantizar la aplicación del artículo 27 a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción, independientemente de que la persona —o el grupo de personas— posea su nacionalidad. Esta es también la opinión expresada por el Comité de Derechos Humanos en los párrafos 5.1 y 5.2 de su Observación general N° 23 (50° período de sesiones, 1994). Las personas que no tienen (todavía) la nacionalidad del país donde residen pueden formar parte de una minoría en ese país o pertenecer a ella.

10. Aunque la nacionalidad como tal no debe ser un criterio diferenciador que prive a ciertas personas o grupos del goce de los derechos previstos en la Declaración, puede haber otros factores pertinentes que permitan distinguir los derechos que pueden exigir las diferentes minorías. Las que viven concentradas en una parte del territorio pueden pretender, en lo que concierne al uso del idioma o a los nombres de calles y lugares, derechos distintos de los de las minorías que están dispersas y cabe que, en determinadas circunstancias, tengan derecho a cierta clase de autonomía. Las que están presentes desde hace mucho tiempo en el territorio pueden tener mayores derechos que las que acaban de llegar.

11. El mejor criterio parece ser evitar una distinción absoluta entre las minorías “nuevas” y “antiguas”, con exclusión de las primeras e inclusión de las últimas, y reconocer en cambio que, en la aplicación de la Declaración, las minorías “antiguas” tienen derechos más arraigados que las “nuevas”.

12. A veces la palabra “minoría” puede inducir a error. Fuera de Europa y especialmente en África, los países están a menudo compuestos por numerosos grupos, ninguno de los cuales constituye mayoría.

13. Los factores pertinentes difieren considerablemente de un Estado a otro. Lo que importa es garantizar los derechos adecuados a los miembros de todos los grupos y establecer un buen gobierno en las sociedades heterogéneas. Por buen gobierno se entiende aquí la organización jurídica, administrativa y territorial que permite una inserción pacífica y constructiva de los grupos sobre una base de igualdad en la dignidad y de derechos para todos y que ofrezca el pluralismo necesario de modo que las personas pertenecientes a los diferentes grupos puedan preservar y desarrollar su identidad.

14. En la Declaración, principalmente en el artículo 2, se enuncian los derechos de las personas pertenecientes a minorías y en los artículos 1, 4 y 5 se describen las obligaciones de los Estados en que dichas minorías existen. Los derechos se enuncian sistemáticamente como derechos de las personas, mientras que las obligaciones de los Estados se formulan en parte como obligaciones para con las minorías en tanto en cuanto grupos. Este principio se expresa con máxima claridad en el artículo 1 (véase *infra*). Aunque solo el individuo puede reivindicar

los derechos, el Estado no puede garantizar su pleno ejercicio sin velar por que se den las condiciones adecuadas para la existencia y la identidad de todo el grupo.

15. Los derechos de las personas pertenecientes a minorías difieren de los derechos de los pueblos a la libre determinación. Los derechos de las personas pertenecientes a minorías son individuales, aunque en la mayoría de los casos solo se pueda gozar de ellos en comunidad con otros. Los derechos de los pueblos, por otra parte, son derechos colectivos. El derecho de los pueblos a la libre determinación está claramente establecido en derecho internacional, en particular en el artículo 1 común a los dos pactos internacionales de derechos humanos, pero no se aplica a las personas pertenecientes a minorías. Ello no impide que las personas pertenecientes a un grupo étnico o nacional puedan, en ciertos contextos, formular reivindicaciones legítimas basadas en sus derechos como minoría y, en otro contexto, cuando actúen colectivamente, puedan formular reclamaciones basadas en el derecho de un pueblo a la libre determinación.

16. En las Naciones Unidas y también en la Organización de los Estados Americanos se establece una distinción entre los derechos de las personas pertenecientes a minorías y los derechos de los pueblos indígenas. Estos últimos tienen problemas especiales que no se abordan debidamente en la Declaración sobre las minorías. El principal instrumento mundial relativo a los pueblos indígenas es el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (N° 169), de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificado solamente por un pequeño número de Estados. La Comisión de Derechos Humanos sigue todavía examinando el proyecto de declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas adoptado por el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas y transmitido en 1993 a la Comisión por la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías.

17. Las personas pertenecientes a pueblos indígenas tienen naturalmente pleno derecho, si así lo desean, a reivindicar los derechos enunciados en los instrumentos sobre las minorías. Esta reivindicación se ha efectuado ya repetidas veces en virtud del artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Algunas personas pertenecientes a pueblos indígenas han presentado diversas solicitudes en virtud del Protocolo Facultativo de dicho Pacto.

18. Este Protocolo no permite en general a los pueblos indígenas reivindicar derechos colectivos, pero la Observación general N° 23 del Comité de Derechos Humanos (50° período de sesiones, 1994) introduce una modificación a este respecto. El Comité observó que, especialmente en el caso de los pueblos indígenas, la preservación del uso de sus tierras puede convertirse en un elemento esencial del derecho de las personas pertenecientes a esas minorías a ejercer sus derechos culturales (párr. 7). Como los pueblos indígenas tienen muy a menudo un derecho colectivo sobre la tierra, los miembros individuales del grupo pueden estar en condiciones de presentar una reivindicación, no solo en nombre propio, sino en nombre del grupo indígena en su conjunto.

19. Hay quien considera que existe una relación entre el derecho de las personas pertenecientes a minorías a una participación política efectiva y el derecho de los pueblos a la libre determinación. La cuestión de la participación efectiva se aborda *infra* en los comentarios a los párrafos 2 y 3 del artículo 2. Si se deniega la participación a una minoría y a sus miembros, esta denegación puede en algunos casos dar origen a una pretensión legítima a la libre determinación. Si el grupo reivindicase el derecho a la libre determinación e impugnase así la integridad territorial del Estado, tendría que pretender constituir un pueblo y esta pretensión tendría que fundarse en el artículo 1 común a los dos pactos y caería pues fuera del campo de aplicación de la Declaración sobre las minorías. Ello se desprende también del párrafo 4 del artículo 8 de la Declaración (véase *infra*). Lo mismo sucedería en otros contextos, cuando se reivindica el derecho colectivo a la libre determinación. La Declaración no limita ni amplía

el derecho a la libre determinación que otras partes del derecho internacional confieren a los pueblos⁷.

20. Aunque en la Declaración no se prevé el derecho colectivo a la libre determinación, la obligación del Estado de proteger la identidad de las minorías y de garantizar su participación efectiva se puede cumplir en algunos casos de un modo óptimo mediante la concesión de autonomía en asuntos religiosos, lingüísticos o, en un sentido más amplio, culturales. En muchos Estados se sigue este excelente sistema práctico. La autonomía puede ser territorial, cultural y local y más o menos extensa, y puede ser organizada y administrada por asociaciones creadas por personas pertenecientes a minorías de conformidad con el párrafo 4 del artículo 2. Sin embargo, la Declaración no impone como condición a los Estados el establecimiento de esa autonomía. En algunos casos, la mejor manera de proteger a las minorías es adoptar medidas positivas de integración (pero no asimilación).

ARTÍCULO 1

1.1 Los Estados protegerán la existencia y la identidad nacional o étnica, cultural, religiosa y lingüística de las minorías dentro de sus territorios respectivos y fomentarán las condiciones para la promoción de esa identidad.

21. Antiguamente, las relaciones entre el Estado y las minorías revestían cinco formas distintas: la eliminación, la asimilación, la tolerancia, la protección y la promoción. En virtud del derecho internacional actual, la eliminación es claramente ilegal. La Declaración se funda en la consideración de que la asimilación forzosa es inaceptable. Aunque toda sociedad nacional exige cierto grado de integración para que el Estado pueda respetar y garantizar los derechos humanos de todas las personas dentro de su territorio sin discriminación alguna, la protección de las minorías tiene por objeto velar por que esa integración no se convierta en una asimilación no deseada o socave la identidad colectiva de las personas que viven en el territorio del Estado.

22. La integración se diferencia de la asimilación en que, aunque crea y mantiene un terreno común en el que prevalece la igualdad de trato y la primacía del derecho, también permite el pluralismo. La Declaración abarca el pluralismo en tres sectores: la cultura, el idioma y la religión.

23. La protección de las minorías se funda en cuatro condiciones: la protección de su existencia, su no exclusión, su no discriminación y su no asimilación.

24. La protección de la existencia de las minorías comprende su existencia física, su permanencia en los territorios en que habitan y su acceso continuo a los recursos materiales necesarios para continuar su existencia en esos territorios. No se excluirá físicamente a las minorías del territorio, ni tampoco se excluirá su acceso a los recursos necesarios para su sustento. El derecho a la existencia en su sentido físico viene respaldado por la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, que en 1948 codificó el derecho consuetudinario. Los traslados forzosos de población que tengan por objeto o efecto alejar a personas pertenecientes a minorías del territorio en que habitan constituirían una grave violación de las normas internacionales contemporáneas, comprendido el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Sin embargo, la protección de su existencia va más allá de la obligación

⁷ Aquí se puede hacer referencia también a la Observación general N° 23 (1994), del Comité de Derechos Humanos, aprobada por este en su 50° período de sesiones y que versa sobre el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (concesión de derechos a minorías), en cuyo apartado 1 del párrafo 3 se indica la distinción que existe entre el derecho de los pueblos a la libre determinación y los derechos de las personas pertenecientes a minorías, que están protegidas en virtud del artículo 27.

de no destruir o debilitar deliberadamente al grupo minoritario. Exige también el respeto y la protección de su patrimonio religioso y cultural, fundamental para la identidad del grupo, con inclusión de edificios o lugares como bibliotecas, iglesias, mezquitas, templos y sinagogas.

25. La segunda condición es que no se excluya a las minorías de la sociedad nacional. El *apartheid* era la versión extrema de la exclusión de diferentes grupos de una participación en condiciones de igualdad en el conjunto de la sociedad nacional. La Declaración sobre las minorías subraya repetidamente los derechos de todos los grupos, pequeños o grandes, a participar efectivamente en la sociedad (párrs. 2 y 3 del art. 2).

26. La tercera condición es la no discriminación, que es un principio general de las normas de derechos humanos y que se detalla, entre otros instrumentos, en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, que comprende también la discriminación por razones étnicas. La Declaración sobre las minorías describe el principio de la no discriminación al disponer que el ejercicio de sus derechos como personas pertenecientes a las minorías no justificará discriminación alguna en otras esferas y que esas personas no sufrirán ninguna desventaja como resultado del ejercicio o de la falta de ejercicio de esos derechos (art. 3).

27. La cuarta condición es la no asimilación y su corolario, que consiste en proteger y promover las condiciones para la identidad de las minorías como grupo. En muchos instrumentos internacionales recientes se utiliza el término "identidad", que expresa una clara tendencia a la protección y a la promoción de la diversidad cultural, tanto en el ámbito internacional como en el interior de los Estados. Las disposiciones pertinentes son los artículos 29 y 30 de la Convención sobre los Derechos del Niño, el artículo 31 de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, el apartado b) del párrafo 2 del artículo 2 del Convenio N° 169 de la OIT que versa sobre el respeto de la identidad social y cultural, las costumbres y tradiciones y las instituciones de los pueblos indígenas, así como las disposiciones de instrumentos regionales como los de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, incluida su Conferencia de Copenhague sobre la dimensión humana de 1990 y su Reunión de Expertos sobre minorías nacionales celebrada en Ginebra en 1991. Otro instrumento reciente en el mismo sentido es la Convención Marco europea para la protección de las minorías nacionales.

28. La identidad de los grupos minoritarios requiere, no solo tolerancia, sino también una actitud positiva del Estado y de la sociedad en general hacia el pluralismo cultural. No se necesita solamente aceptación, sino también respeto de las características distintivas y de la contribución de las minorías a la vida de la sociedad nacional. La protección de la identidad no significa solamente que el Estado deba abstenerse de aplicar políticas que tengan por finalidad o efecto la asimilación de las minorías a la cultura dominante, sino que las proteja contra las actividades de terceros que tengan por efecto la asimilación. Las políticas lingüística y educativa del Estado son fundamentales a este respecto. Denegar a las minorías la posibilidad de aprender su propio idioma o de recibir la instrucción en él o excluir de su educación la transmisión de conocimientos sobre su propia cultura, historia, tradición e idioma sería violar la obligación de proteger su identidad.

29. La promoción de la identidad de las minorías requiere medidas especiales para facilitar la conservación, la reproducción y la ampliación ulterior de su cultura. Las culturas no son estáticas y se debe dar a las minorías la oportunidad de ampliar la propia en el contexto de un proceso continuo. Este proceso debe consistir en una interacción entre los miembros de la minoría, entre la minoría y el Estado y entre la minoría y la sociedad nacional en general. Las medidas necesarias para alcanzar este fin se exponen con mayor detalle en el artículo 4 de la Declaración.

1.2 Los Estados adoptarán medidas apropiadas, legislativas y de otro tipo, para lograr esos objetivos.

30. En el párrafo 2 del artículo 1 se exigen “medidas apropiadas, legislativas y de otro tipo”. La legislación, que es necesaria, se debe complementar con otras medidas para obtener la aplicación efectiva del artículo 1. En este caso, el proceso es tan importante como el contenido. En cuanto al proceso, es fundamental que el Estado consulte a las minorías sobre lo que constituirán medidas adecuadas. Ello se desprende también del párrafo 3 del artículo 2 de la Declaración. Diferentes minorías pueden tener necesidades diferentes, que será necesario tener en cuenta. Las eventuales diferencias de política deben sin embargo obedecer a motivos objetivos y razonables para evitar la discriminación.

31. Las medidas “de otro tipo” comprenden las judiciales, administrativas, de promoción y educativas, pero no se limitan a ellas.

32. En general, el contenido de las medidas que se han de adoptar se especifican en otras disposiciones de la Declaración, en particular en los artículos 2 y 4 que se examinarán más adelante. Hay un grupo de medidas que tiene origen directamente en el párrafo 1 del artículo 1: los Estados deben promulgar leyes que protejan contra los actos o la incitación a unos actos que amenacen la existencia física de los grupos o su identidad. Esta obligación se desprende también de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, en cuyo artículo 4 se dice que los Estados tienen que adoptar medidas legislativas encaminadas a proteger a los grupos contra el odio y la violencia por razones raciales o étnicas. En el artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se impone una obligación comparable.

ARTÍCULO 2

2.1 Las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas (en lo sucesivo denominadas personas pertenecientes a minorías) tendrán derecho a disfrutar de su propia cultura, a profesar y practicar su propia religión, y a utilizar su propio idioma, en privado y en público, libremente y sin injerencia ni discriminación de ningún tipo.

33. El artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos está redactado casi en los mismos términos, pero la Declaración es más explícita porque exige una acción positiva. En el artículo 27 del Pacto se dice que “no se negará... el derecho” a las personas pertenecientes a minorías, mientras que en el artículo 2 de la Declaración se utiliza la expresión positiva “tendrán derecho...”. El Comité de Derechos Humanos ha interpretado que el artículo 27 exige algo más que una simple no injerencia pasiva⁸. En la Declaración sobre las minorías se dice claramente que esos derechos exigen a menudo acción, incluida la adopción por el Estado de medidas de protección, de fomento de las condiciones necesarias para la promoción de la identidad (art. 1) y de otras medidas activas especificadas (art. 4).

34. Las palabras “libremente y sin injerencia ni discriminación de ningún tipo” con que termina el párrafo 1 del artículo 2 significan que no basta con que el Estado se abstenga de la injerencia o la discriminación. Debe cerciorarse también de que, en la sociedad en general, ni las personas ni las organizaciones se injeriran o discriminen.

⁸ Comité de Derechos Humanos, apartados 1 y 2 del párrafo 6 de la Observación general N° 23, aprobada en el 50° período de sesiones, 1994.

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

35. El derecho de participar en todos los aspectos de la vida de la sociedad nacional en general es fundamental, tanto para que las personas pertenecientes a minorías promuevan sus intereses y valores, como para crear una sociedad integrada pero pluralista basada en la tolerancia y el diálogo. Mediante su participación en todas las formas de la vida pública de su país, esas personas pueden forjar su propio destino y contribuir a la introducción de cambios políticos en la sociedad general.

36. La expresión "vida pública" se debe entender en el mismo sentido amplio que tiene en el artículo 1 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, aunque las palabras precedentes "cultural, religiosa, social y económica" abarcan ya mucho terreno. La "vida pública" comprende, entre otros derechos, el derecho a elegir y a ser elegido, el derecho a ocupar cargos públicos y otros derechos políticos y administrativos.

37. La participación se puede lograr de muchas maneras, comprendido el establecimiento de asociaciones de minorías (véase también el párr. 4 del art. 2), la pertenencia a otras asociaciones y el libre contacto, tanto dentro del Estado, como transfronterizo (véase el párr. 5 del art. 2).

2.3 Las personas pertenecientes a minorías tendrán el derecho de participar efectivamente en las decisiones que se adopten a nivel nacional y, cuando proceda, a nivel regional respecto de la minoría a la que pertenezcan o de las regiones en que vivan, de toda manera que no sea incompatible con la legislación nacional.

38. Mientras que el párrafo 2 del artículo 2 versa en general sobre el derecho a la participación en todos los aspectos de la vida pública de una sociedad, el párrafo 3 del artículo 2 versa específicamente sobre el derecho de las personas pertenecientes a minorías a una participación efectiva "en las decisiones... respecto de la minoría a la que pertenezcan o de las regiones en que vivan". Como estas decisiones tienen una repercusión particular en las personas pertenecientes a las minorías, el hincapié en la participación *efectiva* tiene en este caso una importancia especial. Los representantes de las personas pertenecientes a minorías deberían participar desde las primeras fases del proceso de adopción de decisiones. La experiencia enseña que no tiene gran utilidad permitirles participar solamente en las últimas fases, cuando queda muy poco margen para el compromiso. Las minorías deben intervenir en la formulación, adopción, aplicación y supervisión de las normas y las políticas que las afectan en los planos local, nacional e internacional.

39. En 1991, la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa organizó en Ginebra una reunión de expertos sobre minorías nacionales. Los Estados participantes expusieron los métodos aplicados en algunos de ellos con resultados positivos, como el establecimiento de órganos asesores y decisorios, en particular en materia de educación, cultura y religión, en los que están representadas las minorías. También se mencionaron las asambleas que se ocupan de los asuntos de las minorías nacionales, la administración local y autónoma y la autonomía territorial, incluida la existencia de órganos consultivos, legislativos y ejecutivos elegidos en elecciones libres y periódicas. Se hizo referencia asimismo a las formas de administración autónoma, a cargo de una minoría nacional, de los aspectos relativos a su identidad en los

casos en que no se aplica la autonomía territorial, y a las formas de gobierno descentralizadas o locales⁹.

40. A comienzos de mayo de 1999, un grupo de expertos independientes se reunió en Lund (Suecia) para preparar una serie de recomendaciones sobre la participación efectiva de las minorías nacionales en la vida pública. Las recomendaciones se basan en los principios fundamentales y las normas del derecho internacional, como el respeto de la dignidad humana, la igualdad de derechos y la no discriminación, por cuanto afectan al derecho de las minorías nacionales a participar en la vida pública y a disfrutar de otros derechos políticos¹⁰. En su quinto período de sesiones celebrado a fines de mayo de 1999, el Grupo de Trabajo sobre las Minorías aprobó un conjunto de recomendaciones sobre el mismo tema¹¹.

41. El siguiente comentario se apoya en gran medida en esas recomendaciones. El propósito no es solo enunciar los derechos mínimos de las personas pertenecientes a minorías en virtud del párrafo 3 del artículo 2, sino también enumerar una serie de buenas prácticas que puedan ser útiles para los gobiernos y las minorías a la hora de buscar soluciones apropiadas a los problemas con que tropiezan.

42. La participación efectiva ofrece vías para la consulta entre distintas minorías y entre las minorías y los gobiernos y puede ser un medio para resolver las controversias y mantener la diversidad como condición de la estabilidad dinámica de una sociedad. El número de personas que pertenecen a las minorías es por definición demasiado pequeño para que puedan determinar el resultado de las decisiones en una democracia mayoritaria pero deben, como mínimo, tener derecho a que sus opiniones se escuchen y se tengan plenamente en cuenta antes de adoptar decisiones que les conciernen. En los diversos países del mundo se utiliza una gran variedad de medidas constitucionales y políticas para dar acceso a las minorías al proceso de adopción de decisiones.

43. La diversidad de composición, necesidades y aspiraciones de los diferentes tipos de grupos minoritarios exige que se identifiquen y adopten los medios más adecuados para crear condiciones que permitan la participación efectiva en cada caso. En los mecanismos que se elijan hay que tener en cuenta si las personas pertenecientes a la minoría en cuestión viven dispersas o agrupadas en asentamientos compactos, si la minoría es grande o pequeña, antigua o nueva. Las minorías religiosas pueden también requerir diferentes tipos o contextos de participación que las minorías étnicas o nacionales. Conviene señalar, sin embargo, que en algunos casos la religión y la pertenencia étnica coinciden.

44. La participación efectiva requiere la representación en los órganos legislativos, administrativos y consultivos y, más generalmente, en la vida pública. Las personas pertenecientes a minorías, al igual que todas las demás, tienen derecho a reunirse y a fundar asociaciones y, por lo tanto, a sumar sus intereses y valores para tener la máxima repercusión posible en la adopción de decisiones en los planos nacional y regional. No solo tienen derecho a fundar y utilizar asociaciones y sociedades étnicas, culturales y religiosas (véase el comentario al párr. 4 del art. 2 *infra*), sino también a establecer partidos políticos si así lo desean. Sin embargo, en una sociedad bien integrada, muchas personas pertenecientes a minorías preferirán a menudo

⁹ Informe de la reunión de expertos de la CSCE sobre minorías nacionales, Ginebra, 19 de julio de 1991, parte IV. Véase asimismo el segundo informe sobre la marcha de los trabajos presentado por el Relator Especial A. Eide y titulado "Posibles medidas para facilitar la solución pacífica y constructiva de los problemas en que intervienen minorías" (E/CN.4/Sub.2/1992/37), párrs. 122 a 155.

¹⁰ Las recomendaciones de Lund se hallan en el sitio web del Alto Comisionado para las Minorías Nacionales de la OSCE. <http://www.osce.org/hcnm/documents/lund.htm>.

¹¹ Informe del Grupo de Trabajo sobre las Minorías acerca de su quinto período de sesiones (E/CN.4/Sub.2/1999/21), párrs. 81 a 88.

ser miembros de un partido que no esté organizado sobre una base étnica pero que sea sensible a los problemas de las minorías y votar por ese partido.

45. Cuando las minorías están territorialmente concentradas, los distritos con un solo miembro del parlamento pueden ofrecer una representación minoritaria suficiente. Los sistemas de representación proporcional, en los que la proporción de votos obtenidos en escala nacional por un partido político corresponde al número de escaños parlamentarios que ocupará, pueden contribuir a la representación de las minorías. También algunas formas de votación preferente, en las que los votantes clasifican a los candidatos por orden de preferencia, pueden facilitar la representación de las minorías y promover la cooperación intercomunitaria.

46. La descentralización del poder basada en el principio de la subsidiariedad, llámese gobierno autónomo o delegación de poder e independientemente de que la disposición sea simétrica o asimétrica, aumentaría la posibilidad de participación de las minorías en el ejercicio de la autoridad en asuntos que les interesan y que interesan a toda la sociedad en la que viven.

47. Las instituciones públicas no se deben sin embargo fundar en criterios étnicos o religiosos. Las administraciones locales, regionales y nacionales deben reconocer que la existencia de identidades múltiples favorece las comunidades abiertas y contribuye al establecimiento de una distinción útil entre las estructuras institucionales públicas y las identidades culturales.

48. Los Estados deben también establecer órganos asesores o consultivos en los que participen las minorías dentro de unos marcos institucionales adecuados. Esos órganos o mesas redondas deben gozar de peso político y ser efectivamente consultados acerca de las cuestiones que repercuten en la población minoritaria.

49. Las diferentes comunidades étnicas, lingüísticas y religiosas deben tener igual acceso al empleo en el sector público.

50. La nacionalidad sigue siendo una condición importante para la participación plena y efectiva y se deben reducir los obstáculos que dificultan la adquisición de la nacionalidad a los miembros de las minorías. Se deben ampliar también las formas de participación de los residentes no nacionales, comprendido el derecho de voto en el plano local después de cierto período de residencia y la inclusión de observadores no nacionales elegidos en las asambleas legislativas y decisorias municipales, regionales y nacionales.

2.4 Las personas pertenecientes a minorías tendrán el derecho de establecer y mantener sus propias asociaciones.

51. Las personas pertenecientes a minorías tienen derecho, al igual que los demás miembros de la sociedad, a crear las asociaciones que deseen¹², incluidas instituciones educativas o religiosas, pero su derecho a la asociación no se limita a las cuestiones relacionadas con su identidad cultural, lingüística o religiosa. El derecho de asociación de las personas pertenecientes a minorías se extiende a las asociaciones nacionales e internacionales. Su derecho a constituir asociaciones o a ingresar en ellas solo se puede limitar por ley y las limitaciones serán solamente aquellas que se aplican a las asociaciones de la mayoría y que son necesarias en una sociedad democrática por razones de seguridad nacional o pública, orden público, protección de la salud pública o de la moralidad o protección de los derechos y las libertades.

¹² Artículo 20 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

2.5 Las personas pertenecientes a minorías tendrán derecho a establecer y mantener, sin discriminación de ningún tipo, contactos libres y pacíficos con otros miembros de su grupo y con personas pertenecientes a otras minorías, así como contactos transfronterizos con ciudadanos de otros Estados con los que estén relacionados por vínculos nacionales o étnicos, religiosos o lingüísticos.

52. El derecho a establecer contactos tiene tres facetas: los contactos dentro de la minoría, los contactos entre minorías y los contactos transfronterizos. El derecho al contacto dentro de la minoría es inherente al derecho de asociación. El contacto entre minorías permite a las personas pertenecientes a minorías compartir experiencia e información y establecer una plataforma minoritaria común dentro del Estado. El derecho a los contactos transfronterizos constituye la principal innovación de la Declaración y sirve en parte para contrarrestar algunos de los efectos negativos de la división, a menudo inevitable, de los grupos étnicos por las fronteras internacionales. Estos contactos deben ser “libres” pero también “pacíficos”. Esta última limitación tiene dos caras: los contactos no deben entrañar la utilización de medios violentos ni la preparación para utilizar esos medios; y los objetivos deben estar en consonancia con la Declaración y, en general, con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, según se indica en el párrafo 4 del artículo 8 de la Declaración.

ARTÍCULO 3

3.1 Las personas pertenecientes a minorías podrán ejercer sus derechos, incluidos los que se enuncian en la presente Declaración, individualmente, así como en comunidad con los demás miembros de su grupo, sin discriminación alguna.

53. Lo esencial aquí es que las personas pueden ejercer sus derechos tanto individual como colectivamente. El aspecto más importante es el ejercicio colectivo de esos derechos, ya sea a través de asociaciones, manifestaciones culturales o instituciones educativas, ya sea de alguna otra manera. La capacidad de ejercer los derechos colectivamente con otros miembros del grupo se aplica, no solamente a los derechos contenidos en la Declaración, sino a todos los derechos humanos. Las personas pertenecientes a las minorías no serán objeto de discriminación alguna como consecuencia del ejercicio de sus derechos. Este principio es importante, porque los gobiernos o las personas pertenecientes a la mayoría toleran a menudo a las personas de otros orígenes nacionales o étnicos hasta el momento en que afirman su propia identidad, idioma y tradiciones. A menudo sucede que, cuando afirman sus derechos como personas pertenecientes a un grupo, comienza la discriminación o la persecución. En el párrafo 1 del artículo 3 se establece claramente que no estarán sujetas a discriminación por manifestar su identidad colectiva.

3.2 Las personas pertenecientes a minorías no sufrirán ninguna desventaja como resultado del ejercicio o de la falta de ejercicio de los derechos enunciados en la presente Declaración.

54. Mientras que en el párrafo 1 del artículo 3 se dispone que las personas pertenecientes a minorías no serán objeto de discriminación por ejercer, individual o colectivamente sus derechos en cuanto minoría, en el párrafo 2 del artículo 3 se especifica que tampoco habrán de sufrir ninguna desventaja si eligen no pertenecer a la minoría en cuestión. Esta disposición se dirige tanto al Estado como a los organismos del grupo minoritario. El Estado no puede imponer una identidad étnica determinada a una persona determinada (que es exactamente lo que el régimen del *apartheid* trató de hacer en Sudáfrica) imponiendo sanciones negativas a quienes no desean formar parte de ese grupo; tampoco pueden las personas pertenecientes a minorías

desaventajar a quienes, por criterios objetivos, puedan considerarse miembros del grupo pero que subjetivamente no deseen pertenecer a él. Aunque, en virtud del derecho convencional, la responsabilidad del respeto de los derechos humanos incumbe normalmente al Estado, la Declaración impone a este respecto deberes —por lo menos morales— a los representantes de las minorías. Además, los Estados tendrían la obligación de prohibir que las minorías adopten medidas para imponer sus normas particulares a quien no desee formar parte de la minoría en cuestión y ni, por lo tanto, ejercer los derechos que le corresponden.

ARTÍCULO 4

4.1 Los Estados adoptarán las medidas necesarias para garantizar que las personas pertenecientes a minorías puedan ejercer plena y eficazmente todos sus derechos humanos y libertades fundamentales sin discriminación alguna y en plena igualdad ante la ley.

55. En el artículo 4 se exponen las medidas que el Estado debe tomar para alcanzar los fines perseguidos en la Declaración y es la parte más importante de la misma, junto con el artículo 2 que define los derechos. Los Estados tienen generalmente obligación en derecho internacional de velar por que todos los miembros de la sociedad puedan ejercer sus derechos humanos, pero han de prestar atención particular a la situación en materia de derechos humanos de las personas pertenecientes a minorías a causa de los problemas especiales con que estas tropiezan. A menudo se hallan en una situación vulnerable y han sido frecuentemente objeto de discriminación. Para garantizar la igualdad en la práctica, quizá sea necesario en alguna circunstancia que el Estado tome disposiciones afirmativas transitorias, según se prevé en el párrafo 2 del artículo 2 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial que es aplicable a las minorías étnicas y raciales, siempre que esas medidas no tengan un efecto desproporcionado en los derechos de otros.

4.2 Los Estados adoptarán medidas para crear condiciones favorables a fin de que las personas pertenecientes a minorías puedan expresar sus características y desarrollar su cultura, idioma, religión, tradiciones y costumbres, salvo en los casos en que determinadas prácticas violen la legislación nacional y sean contrarias a las normas internacionales.

56. Este párrafo del artículo 4 exige más que la simple tolerancia de la manifestación de diferentes culturas dentro de un Estado. La creación de condiciones favorables requiere que el Estado tome medidas activas. La índole de estas medidas dependerá de la situación de la minoría de que se trate, pero habrá de responder a la doble finalidad perseguida en este párrafo. Por un lado, los distintos miembros de la minoría podrán expresar las características tradicionales del grupo, lo que puede incluir el derecho a utilizar su indumentaria tradicional y a ganarse la vida del modo que su cultura le dicte. Por otra parte, deberán poder, colectivamente con otras personas pertenecientes al grupo, desarrollar su cultura, idioma y tradiciones. Puede ser necesario para ello que el Estado aporte recursos económicos. De la misma manera que el Estado financia las actividades culturales y lingüísticas de la mayoría, deberá proporcionar recursos para las actividades análogas de las minorías.

57. Las palabras “salvo en los casos en que determinadas prácticas violen la legislación nacional y sean contrarias a las normas internacionales” requieren comentario. El significado de la expresión “contrarias a las normas internacionales” es evidente. En particular, la idea es que las prácticas no han de ser contrarias a las normas internacionales de derechos humanos. No obstante, este principio debe ser aplicable a las prácticas de la mayoría y de las minorías.

Las prácticas culturales o religiosas que violan las normas de derechos humanos deben quedar prohibidas para todos y no solo para las minorías. La condición contenida en las últimas palabras del párrafo 2 del artículo 4 no es pues otra cosa que la aplicación a un caso específico de un principio universal aplicable a todos.

58. La primera parte de la frase, “violan la legislación nacional” suscita algunas cuestiones más delicadas. Es evidente que el Estado no es libre de prohibir cualquier práctica cultural minoritaria que desee. Si así fuese, la Declaración, y en particular el párrafo 2 del artículo 4, carecerían prácticamente de significado. Lo que se pretende es respetar el margen de apreciación que todo Estado debe tener en relación con las prácticas que desea prohibir, teniendo en cuenta las condiciones particulares reinantes en su país. Mientras las prohibiciones se funden en motivos razonables y objetivos, habrá que respetarlas.

4.3 Los Estados deberán adoptar medidas apropiadas de modo que, siempre que sea posible, las personas pertenecientes a minorías puedan tener oportunidades adecuadas de aprender su idioma materno o de recibir instrucción en su idioma materno.

59. El lenguaje es uno de los principales vehículos de identidad de un grupo. De conformidad con la disposición general del artículo 1, es decir, que los Estados deberán fomentar la promoción de la identidad lingüística de la minoría de que se trate, es preciso tomar medidas para que las personas pertenecientes a la minoría aprendan su idioma materno (mínimo indispensable) o reciban instrucción en su idioma materno (medida algo más amplia).

60. Las disposiciones necesarias a este respecto dependen de diversos factores variables. Tendrá importancia el tamaño del grupo y la naturaleza de su asentamiento, es decir, si vive agrupado o está disperso por todo el país. También será importante que se trate de una minoría establecida desde hace largo tiempo o de una minoría nueva compuesta de inmigrantes recientes, hayan obtenido estos la nacionalidad o no.

61. Cuando el idioma de la minoría sea un idioma territorial, tradicionalmente hablado y utilizado por muchas personas en una región del país, el Estado deberá velar, hasta el límite máximo de los recursos disponibles, por que se preserve esa identidad lingüística. La enseñanza preescolar y primaria debería, idealmente en este caso, impartirse en el propio idioma del niño, es decir, el idioma minoritario que se habla en el hogar. Como las personas pertenecientes a las minorías, al igual que las pertenecientes a las mayorías, tienen el deber de integrarse en la sociedad nacional, han de aprender también el idioma oficial o vernáculo. El idioma oficial se deberá introducir progresivamente más tarde. En los países en que existe una minoría lingüística importante, el idioma de la minoría es a veces también un idioma oficial del Estado.

62. En el ámbito regional europeo, el derecho a la educación en lo que respecta a los idiomas minoritarios se describe más extensamente en la Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias aprobada por el Consejo de Europa. A este respecto, un grupo de expertos elaboró las recomendaciones de La Haya (octubre de 1996) relativas al derecho de las minorías nacionales a la educación, preparadas bajo los auspicios de la Foundation on Inter-Ethnic Relations.

63. En relación con los idiomas no territoriales, hablados tradicionalmente por una minoría en un país pero que no están asociados a una región determinada de dicho país, es más difícil hallar una solución uniforme. Los principios antes expuestos se deben aplicar cuando proceda, pero si los miembros de la minoría viven dispersos, con solo unas cuantas personas

en cada lugar, sus hijos necesitarán aprender más a fondo el idioma del entorno en una etapa más temprana. Ello no obstante, deben tener siempre la oportunidad de aprender su idioma materno. A este respecto, las personas pertenecientes a las minorías tienen derecho, al igual que los demás, a establecer instituciones privadas propias donde la instrucción se imparta principalmente en el idioma minoritario. Por otra parte, el Estado tiene derecho a exigir que se enseñe también el idioma nacional. Se plantea una cuestión que es preciso abordar, la de si el Estado está obligado a subvencionar esa enseñanza. Sería necesario que el Estado garantizase y financiase la existencia de algunas instituciones que puedan ofrecer la enseñanza en ese idioma minoritario. Del texto general del párrafo 3 del artículo 4 se desprende que todos deben tener oportunidades adecuadas "siempre que sea posible". Por lo tanto, la medida en que el Estado está obligado a financiar la enseñanza de los idiomas minoritarios para las personas pertenecientes a grupos dispersos dependerá de los recursos de que disponga.

64. Los idiomas utilizados exclusivamente por personas pertenecientes a minorías nuevas plantean una dificultad mayor. Estas minorías suelen estar más dispersas que las minorías antiguas y arraigadas y el número de idiomas hablados en el hogar por los inmigrantes en un país de inmigración puede ser muy elevado. Además, los niños tienen una gran necesidad de aprender el idioma del país de inmigración con la mayor rapidez y eficacia posible. Sin embargo, si algunas minorías nuevas se establecen juntas y en gran número en una región del país, no hay razón para que reciban un trato diferente del que reciben las minorías antiguas. Conviene observar, sin embargo, que la Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias no se aplica a los idiomas de los migrantes. En todo caso, los miembros de las nuevas minorías tienen derecho a crear instituciones educativas privadas propias, que les permitan dar enseñanza e instrucción en su idioma materno. El Estado tiene derecho a exigir que se enseñe también el idioma oficial

4.4 Los Estados deberán adoptar, cuando sea apropiado, medidas en la esfera de la educación, a fin de promover el conocimiento de la historia, las tradiciones, el idioma y la cultura de las minorías que existen en su territorio. Las personas pertenecientes a minorías deberán tener oportunidades adecuadas de adquirir conocimientos sobre la sociedad en su conjunto.

65. La experiencia enseña que, en las sociedades donde coexisten diferentes grupos nacionales, étnicos, religiosos o lingüísticos, a menudo se descuidan la cultura, la historia y las tradiciones de los grupos minoritarios y la mayoría ignora frecuentemente esas tradiciones y culturas. Cuando se producen conflictos, es frecuente que se desvirtúen la cultura, la historia y las tradiciones del grupo minoritario de tal modo que los miembros de este grupo se sienten desvalorizados y se crean estereotipos negativos en el resto de la población. A veces, el odio racial, la xenofobia y la intolerancia arraigan.

66. Para evitar estas situaciones, hace falta una educación multicultural e intercultural a la vez. La educación multicultural supone políticas y prácticas educativas que satisfagan las distintas necesidades en materia de enseñanza de los grupos de una sociedad con diferentes tradiciones culturales, mientras que la educación intercultural supone políticas y prácticas educativas en virtud de las cuales personas pertenecientes a diferentes culturas, mayoritarias o minoritarias, aprenden la interacción constructiva.

67. El párrafo 4 del artículo 4 exige una educación intercultural que fomente el conocimiento, en la sociedad en general, de la historia, la tradición y la cultura de sus minorías. Se debe dar acceso a la mayoría a las culturas y los idiomas de las minorías como medio para favorecer la interacción y evitar conflictos en las sociedades pluriétnicas. Estos conocimientos se han de

presentar de manera positiva para fomentar la tolerancia y el respeto. La manera de presentar de la historia en los libros de texto es particularmente importante a este respecto. La presentación tendenciosa de la historia y el olvido de la contribución aportada por la minoría son causas importantes de tensión étnica. La UNESCO se ha ocupado de la necesidad de eliminar esos prejuicios y las representaciones erróneas en los libros escolares de historia, pero queda todavía mucho por hacer.

68. En este párrafo del artículo 4 se pone también de relieve la obligación complementaria de velar por que las personas pertenecientes a las minorías conozcan la sociedad en su conjunto. Esta disposición permitiría contrarrestar la tendencia a la constitución de grupos religiosos o étnicos fundamentalistas o cerrados, que pueden abrigar en su seno tanta xenofobia e intolerancia como la mayoría.

69. El objetivo general del párrafo 4 del artículo 4 es obtener la integración en pie de igualdad, basada en la no discriminación y en el respeto de cada uno de los grupos culturales, lingüísticos o religiosos que juntos componen la sociedad nacional. La formación de guetos más o menos involuntarios, de modo que los diferentes grupos viven en su propio mundo sin conocer ni tolerar a quienes pertenecen a otros sectores de la sociedad nacional, sería contraria al propósito y al espíritu de la Declaración.

70. En la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (art. 7) y en la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 29) se expresa una inquietud semejante a la del párrafo 4 del artículo 4.

4.5 Los Estados deberán examinar medidas apropiadas de modo que las personas pertenecientes a minorías puedan participar plenamente en el progreso y el desarrollo económicos de su país.

71. Las minorías están a menudo expuestas, a causa de su tamaño en comparación con la mayoría y por otras razones, a la exclusión, la marginación o el abandono. En los peores casos, los sectores más poderosos de la sociedad acaparan la tierra y los recursos de las minorías, con el desplazamiento y la marginación consiguientes de sus miembros. En otros casos se descuida a los miembros de las minorías en la vida económica de la sociedad. En el párrafo 5 del artículo 4 se exige la adopción de medidas para cerciorarse de que no sucede así. Con ello se evitará también que se convierta a las minorías en piezas de museo, exigiéndoles erróneamente que conserven su grado tradicional de desarrollo mientras que el nivel de vida de la sociedad en que viven mejora considerablemente.

72. En este párrafo se propugna la integración de todos en el desarrollo económico general de la sociedad, velando al mismo tiempo por que esta integración se produzca de tal modo que permita conservar su identidad a los miembros de las minorías. El equilibrio entre estos dos objetivos puede ser difícil de obtener, pero se verá facilitado por la existencia de asociaciones activas y libres de minorías, a las que se consulte siempre en relación con todas las actividades de desarrollo que puedan influir o influyan en la respectiva minoría. A ello concurren las medidas que se adopten en virtud del artículo 2 para lograr la participación.

ARTÍCULO 5

5.1 Las políticas y programas nacionales se planificarán y ejecutarán teniendo debidamente en cuenta los intereses legítimos de las personas pertenecientes a minorías.

73. La participación de las personas pertenecientes a minorías en el desarrollo y el progreso económicos de su país (párr. 5 del art. 4) solo se conseguirá si se tienen en cuenta sus intereses durante la planificación y aplicación de las políticas y los programas nacionales. Esos intereses exceden sin embargo de los aspectos puramente económicos. Entre los numerosos aspectos de la vida social en los que es preciso tener en cuenta los intereses de las minorías figuran la planificación de las políticas en materia de educación, sanidad, nutrición pública o vivienda y asentamiento. Se pide a las autoridades que tengan en cuenta solamente los intereses "legítimos", pero lo mismo vale decir en relación con las mayorías: un gobierno responsable no promoverá los "intereses ilegítimos" de ningún grupo, sea este mayoritario o minoritario. Los intereses de las minorías se deben tener "debidamente en cuenta", lo que significa que se les debe atribuir una importancia razonable en comparación con otros intereses legítimos que el gobierno ha de tener también en cuenta.

5.2 Los programas de cooperación y asistencia entre Estados deberán planificarse y ejecutarse teniendo debidamente en cuenta los intereses legítimos de las personas pertenecientes a minorías.

74. Esta disposición tiene particular interés en el caso de la asistencia al desarrollo, pero guarda asimismo relación con otras facetas de la cooperación económica entre Estados, como los acuerdos de comercio e inversión. Se han dado muchos casos en que esa colaboración descuidaba los intereses de las minorías o iba directamente en su contra. Los organismos de desarrollo, las instituciones financieras y otros órganos de cooperación internacional tienen una tarea doble: en primer lugar, cerciorarse de que las medidas que entraña la cooperación prevista no repercutirán negativamente en los intereses legítimos de las minorías y, en segundo lugar, cerciorarse de que las personas pertenecientes a minorías podrán aprovechar esa colaboración en igual medida que los miembros de la mayoría. La expresión "debidamente" significa que, toda proporción guardada, se debe dar la importancia justa a los intereses de las minorías. Habría que evaluar el probable efecto de la cooperación en las minorías afectadas y esta evaluación debería formar parte integrante de todo estudio de viabilidad.

ARTÍCULO 6

Los Estados deberán cooperar en las cuestiones relativas a las personas pertenecientes a minorías, entre otras cosas, el intercambio de información y de experiencia, con el fin de promover la comprensión y la confianza mutuas.

75. Esta disposición reposa en dos series de consideraciones. La primera es compartir e intercambiar conocimientos sobre buenas prácticas, de modo que los Estados puedan aprender unos de otros. La segunda es promover la comprensión y la confianza mutuas. Esta última reviste una importancia particular.

76. La situación de las minorías tiene a menudo repercusiones internacionales. En ocasiones se han producido tensiones entre Estados, que en algunos casos persisten todavía, a causa del trato que se da a las minorías, especialmente en las relaciones entre el Estado de origen de una minoría determinada y otros Estados donde residen personas pertenecientes al mismo grupo

étnico, religioso o lingüístico. Estas tensiones pueden repercutir en la seguridad de los países en cuestión y crear un clima político difícil, tanto en el plano interno como en el internacional.

77. En el artículo 6 se insta a los Estados a colaborar para encontrar soluciones constructivas a la situación de las minorías. De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, los Estados deben observar en sus relaciones bilaterales el principio de la no intervención y abstenerse de utilizar la fuerza y de fomentar el uso de la violencia por las partes en conflictos colectivos de otros Estados, además de adoptar todas las medidas necesarias para evitar la incursión de mercenarios o de un grupo armado cualquiera en otros Estados con objeto de participar en conflictos entre grupos. Por otra parte, deben asumir en sus relaciones bilaterales una cooperación constructiva que facilite, sobre una base de reciprocidad, la protección de la igualdad y la promoción de la identidad de los grupos. Un método, frecuentemente utilizado en Europa Central y Oriental, consiste en que los Estados concierten tratados bilaterales u otros acuerdos de buena vecindad basados en los principios de la Carta y en el derecho internacional en materia de derechos humanos que combinen la aceptación de una no intervención estricta con disposiciones encaminadas a la cooperación en la promoción de las condiciones necesarias para el mantenimiento de la identidad de los grupos y de los contactos transfronterizos entre los miembros de minorías. Las disposiciones referentes a las minorías contenidas en esos tratados o en otros acuerdos bilaterales deben basarse en los instrumentos universales y regionales sobre igualdad, no discriminación y derechos de las minorías. Los tratados deben contener además disposiciones para resolver las controversias que suscite su aplicación.

ARTÍCULO 7

Los Estados deberán cooperar a fin de promover el respeto por los derechos enunciados en la presente Declaración.

78. La cooperación prevista en el artículo 7 puede tener lugar en los planos regional y subregional, así como en el sistema de las Naciones Unidas. En el plano europeo se han establecido diversos mecanismos y procedimientos intergubernamentales cuya finalidad, por lo menos en parte, es promover pacíficamente los derechos de las minorías y lograr una avenencia constructiva entre grupos. Entre estos mecanismos cabe citar el Consejo de los Estados del Mar Báltico y su Alto Comisionado para las instituciones democráticas y los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías; la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa con su Oficina del Alto Comisionado para las Minorías Nacionales; y el Consejo de Europa, que ha adoptado diversos instrumentos de interés para las minorías. La cooperación en el seno de las Naciones Unidas se puede efectuar por conducto del Grupo de Trabajo sobre las Minorías.

79. Los órganos creados en virtud de tratados, en particular el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité de Derechos Humanos y el Comité de los Derechos del Niño pueden también desempeñar una importante función a este respecto (véanse también *infra* las observaciones al artículo 9).

ARTÍCULO 8

8.1 Ninguna de las disposiciones de la presente Declaración impedirá el cumplimiento de las obligaciones internacionales de los Estados en relación con las personas pertenecientes a minorías. En particular, los Estados cumplirán de buena fe las obligaciones y los compromisos contraídos en virtud de los tratados y acuerdos internacionales en que sean Partes.

80. La Declaración no sustituye ni modifica las obligaciones internacionales existentes en favor de las personas pertenecientes a minorías. Viene a completar, y no a sustituir, los compromisos ya adquiridos.

8.2 El ejercicio de los derechos enunciados en la presente Declaración se entenderá sin perjuicio del disfrute por todas las personas de los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos universalmente.

81. Los derechos de ciertas categorías de personas completan los derechos humanos universalmente reconocidos. La Declaración tiene por objeto reforzar la aplicación de los derechos humanos a las personas pertenecientes a minorías, sin menoscabar los derechos humanos universales de nadie. Por lo tanto, el ejercicio de los derechos enunciados en la Declaración no debe repercutir negativamente en el goce de los derechos humanos de quienes no pertenecen a esa minoría ni de quienes pertenecen a ella. En su actividad encaminada a preservar la identidad colectiva de una minoría, los organismos de esa minoría no podrán basarse en la Declaración para adoptar medidas que obstaculicen el goce de los derechos humanos individuales de cualquier persona que pertenezca a ella.

8.3 Las medidas adoptadas por los Estados a fin de garantizar el disfrute efectivo de los derechos enunciados en la presente Declaración no deberán ser consideradas *prima facie* contrarias al principio de igualdad enunciado en la Declaración Universal de Derechos Humanos.

82. De conformidad con el artículo 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos. Según el artículo 2 de la misma Declaración, toda persona tiene los derechos proclamados en ella sin distinción alguna de raza, idioma, religión u origen nacional. Se ha planteado la cuestión de si la adopción de medidas especiales en favor de minorías nacionales o étnicas, religiosas o lingüísticas establece una distinción en el goce de los derechos humanos. La misma cuestión se podría plantear, con más razón todavía, en relación con la definición de discriminación racial contenida en el párrafo 1 del artículo 1 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, en la que se dice: "... La expresión discriminación racial denotará toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública". Habría que preguntarse entonces si las medidas especiales que se adopten en virtud de la Declaración sobre las minorías, que efectivamente se fundarían en motivos de "origen nacional o étnico", constituirían una preferencia y por ende una discriminación inadmisibles.

83. En el párrafo 3 del artículo 8 se responde a esta pregunta al señalar que esas medidas no deberán ser consideradas *prima facie* contrarias al principio de la igualdad. En circunstancias

normales, las medidas encaminadas a obtener una participación efectiva o a conseguir que las minorías disfruten del progreso económico de la sociedad o tengan la posibilidad de aprender su propio idioma no constituirán un privilegio frente a los demás miembros de la sociedad. Es fundamental, sin embargo, que esas medidas no excedan de lo razonable en las circunstancias precisas del caso y que guarden la debida proporción con el objetivo que se persigue.

8.4 Ninguna disposición de la presente Declaración podrá interpretarse en el sentido de que autoriza actividades contrarias a los propósitos y principios de las Naciones Unidas, incluidas la igualdad soberana, la integridad territorial y la independencia política de los Estados.

84. Como se afirma en el preámbulo, la Declaración se basa en los principios de la Carta de las Naciones Unidas. Conviene tomar también nota de la convicción expresada en el preámbulo, a saber, que la promoción y la protección de los derechos de las minorías contribuyen a la estabilidad política y social de los Estados. El párrafo 4 del artículo 8 sirve para recordar que ninguna disposición de la Declaración podrá interpretarse en el sentido de que autoriza actividades contrarias a los propósitos de la Carta. Se mencionan en particular las actividades contrarias a la igualdad soberana, la integridad territorial y la independencia política de los Estados. Como antes se dijo, los derechos de las personas pertenecientes a minorías son diferentes del derecho de los pueblos a la libre determinación y no pueden servir de base para pretender la secesión o el desmembramiento del Estado.

ARTÍCULO 9

Los organismos especializados y demás organizaciones del sistema de las Naciones Unidas contribuirán a la plena realización de los derechos y principios enunciados en la presente Declaración, en sus respectivas esferas de competencia.

85. Siempre que sea posible, los organismos y órganos del sistema de las Naciones Unidas contribuirán al pleno cumplimiento de la Declaración. En los proyectos de cooperación y asistencia técnicas se tendrán plenamente en cuenta las normas contenidas en la Declaración. El Grupo de Trabajo sobre las Minorías establecido por las Naciones Unidas en julio de 1995 sirve de estímulo a esa colaboración. El presente artículo se debe contemplar a la luz de la Carta de las Naciones Unidas (Artículos 55 y 56), en virtud de la cual la Organización tiene obligación de promover el respeto y la observancia de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. La promoción de los derechos de las personas pertenecientes a minorías forma parte de esa obligación. Los órganos y los organismos especializados de las Naciones Unidas deberán prestar atención especial a las solicitudes de cooperación y asistencia técnicas que tengan por objeto alcanzar los objetivos de la presente Declaración.

ANEXO II

SITIOS WEB ÚTILES

En cada capítulo se ofrece la información de contacto de los principales órganos tratados en esta *Guía*. Los siguientes sitios web también pueden ser de interés para los defensores de los derechos de las minorías. Si bien no es exhaustiva, esta lista incluye órganos intergubernamentales y no gubernamentales mundiales y regionales fundamentales que ejecutan programas relacionados con las cuestiones de las minorías¹.

Descargo de responsabilidad: El ACNUDH no respalda la información que figura en los sitios web que aparecen a continuación ni puede asumir la responsabilidad por su exactitud o fiabilidad. Las opiniones expresadas en estos sitios web no reflejan necesariamente las opiniones de las Naciones Unidas o del ACNUDH. Todas las cuestiones relativas al contenido de los sitios web que aparecen a continuación se deben dirigir directamente a la organización en cuestión.

| SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS | |
|---|--|
| Sitio web principal | Sitios web subordinados y conexos |
| Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) Roma (Italia) www.fao.org | Derecho a la alimentación http://www.fao.org/righttofood/right-to-food-home/en/ |
| Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) Roma (Italia) www.ifad.org | Pueblos indígenas www.ifad.org/english/indigenous/index.htm |
| Organización Internacional del Trabajo (OIT) Ginebra (Suiza) www.ilo.org | Normas del trabajo www.ilo.org/public/english/standards/norm/index.htm |
| Naciones Unidas www.un.org | Oficina del Asesor Especial sobre la Prevención del Genocidio www.un.org/preventgenocide/adviser |
| Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) Nueva York (Estados Unidos de América) www.unicef.org | Convención sobre los Derechos del Niño www.unicef.org/crc Informes sobre el estado mundial de la infancia www.unicef.org/sowc/ |
| Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Nueva York (Estados Unidos de América) www.undp.org | Informes sobre el desarrollo humano http://hdr.undp.org/en/reports |

¹ Todos los sitios web que figuran en el presente anexo fueron consultados el 13 de diciembre de 2012.

| | |
|--|--|
| <p>Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) París (Francia) www.unesco.org</p> | <p>Diálogo www.unesco.org/new/en/culture/themes/dialogue/ Pueblos indígenas www.unesco.org/new/en/indigenous-peoples/ Programa de Gestión de las Transformaciones Sociales (MOST) www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/most-programme/ Mejora del diálogo intercultural www.unesco.org/new/en/venice/culture/intercultural-dialogue Migración internacional y políticas multiculturales www.unesco.org/most/most1.htm Derechos lingüísticos www.unesco.org/most/ln1.htm Derechos religiosos www.unesco.org/most/rr1.htm</p> |
| <p>Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) Nueva York (Estados Unidos de América) www.unwomen.org</p> | |
| <p>Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) Ginebra (Suiza) www.unhcr.org</p> | <p>Refworld www.refworld.org</p> |
| <p>Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR) Ginebra (Suiza) www.unitar.org</p> | <p>Dependencia de Paz, Seguridad y Diplomacia www.unitar.org/pmcp</p> |
| <p>Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra (ONUG) Ginebra (Suiza) www.unog.ch</p> | <p>Las Naciones Unidas y la sociedad civil: enlace con las ONG www.unog.ch/80256EE60057E07D/([httpPages])/AA57E3C5A169F6EA80256EF4002C4A1E?OpenDocument</p> |
| <p>Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) de las Naciones Unidas Ginebra (Suiza) www.unocha.org</p> | <p>Reliefweb Archivo en línea de documentos de referencia sobre asistencia humanitaria, derechos humanos y desarrollo http://reliefweb.int</p> |
| <p>Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) Ginebra (Suiza) www.ohchr.org Información sobre todas las actividades del ACNUDH (por ejemplo, sobre las minorías, los pueblos indígenas, los afrodescendientes, los desplazados internos, los trabajadores migratorios, el racismo y la discriminación racial, la intolerancia religiosa y la Conferencia Mundial contra el Racismo)</p> | |

| | |
|--|---|
| <p>Comisiones regionales de las Naciones Unidas:</p> <p>Comisión Económica para África (CEPA) Addis Abeba (Etiopía) www.uneca.org</p> <p>Comisión Económica para Europa (CEPE) Ginebra (Suiza) www.unece.org</p> <p>Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Santiago de Chile (Chile) www.eclac.org</p> <p>Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP) Bangkok (Tailandia) www.unescap.org</p> <p>Comisión Económica y Social para Asia Occidental (CESPAO) Beirut (Libano) www.escwa.org.lb</p> | |
| <p>Universidad de las Naciones Unidas (UNU) Tokio (Japón) www.unu.edu</p> | |
| <p>Womenwatch Nueva York (Estados Unidos de América) www.un.org/womenwatch</p> | |
| <p>Grupo del Banco Mundial Washington D.C. (Estados Unidos de América) www.worldbank.org</p> | <p>Derechos humanos http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTSITETOOLS/0,,contentMDK:20749693~pagePK:98400~piPK:98424~theSitePK:95474,00.html</p> |
| <p>Organización Mundial de la Salud (OMS) Ginebra (Suiza) www.who.int</p> | <p>Salud y derechos humanos www.who.int/hhr/en/</p> |
| <p>Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) Ginebra (Suiza) www.wipo.int</p> | <p>Conocimientos tradicionales, recursos genéticos y expresiones culturales tradicionales/folclore www.wipo.int/tk/en</p> |

ORGANIZACIONES Y MECANISMOS REGIONALES

| | |
|---|--|
| <p>ÁFRICA</p> <p>Unión Africana Establecida en 2002, la Unión Africana es la sucesora de la Organización de la Unidad Africana</p> | <p>www.africa-union.org</p> |
| <p>AMÉRICA y el CARIBE</p> <p>Organización de los Estados Americanos Corte Interamericana de Derechos Humanos Comisión Interamericana de Derechos Humanos Instituto Interamericano de Derechos Humanos</p> | <p>www.oas.org www.corteidh.or.cr/index.cfm www.cidh.oas.org www.iidh.ed.cr/default_eng.htm</p> |

| | |
|--|---|
| <p>EUROPA</p> <p>Iniciativa de Europa Central</p> <p>Comunidad de Estados Independientes</p> <p>Consejo de Estados del Mar Báltico</p> <p>Dirección General de Derechos Humanos y Estado de Derecho del Consejo de Europa</p> <p>Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa</p> <p>Consejo de Europa, romaníes y nómadas</p> <p>Consejo de Europa, Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias</p> <p>Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI)</p> <p>Tribunal Europeo de Derechos Humanos</p> <p>Alto Comisionado para las Minorías Nacionales de la OSCE</p> <p>Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (OIDDH) de la OSCE www.osce.org/odhr</p> <p>Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea</p> <p>Unión Europea y Comunidad Europea http://europa.eu/index_en.htm</p> | <p>www.ceinet.org</p> <p>www.cis.minsk.by</p> <p>www.cbss.org</p> <p>www.coe.int/t/dghl/Default_en.asp</p> <p>www.coe.int/t/commissioner/default_EN.asp</p> <p>www.coe.int/T/DG3/RomaTravellers/Default_en.asp</p> <p>www.coe.int/t/dg4/education/minlang/default_en.asp</p> <p>www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/default_en.asp</p> <p>www.echr.coe.int</p> <p>www.osce.org/hcnm</p> <p>Cuestiones de los romaníes y los sintis http://www.osce.org/odhr/roma</p> <p>Tolerancia y no discriminación www.osce.org/odhr/44450</p> <p>TANDIS (Sistema de información sobre la tolerancia) http://tandis.odhr.pl/</p> <p>http://fra.europa.eu/fraWebsite/home/home_en.htm</p> <p>Empleo, asuntos sociales e integración http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=423</p> |
| ORGANIZACIONES INTERNACIONALES | |
| <p>Amnistía Internacional</p> <p>Movimiento mundial de personas, con sede en Londres, que aboga en favor de los derechos humanos internacionalmente reconocidos</p> <p>Asociación para la Prevención de la Tortura</p> <p>Ofrece directrices para las ONG nacionales sobre la presentación de informes alternativos a los órganos de tratados de las Naciones Unidas, incluido el Comité contra la Tortura</p> <p>Centro por el Derecho a la Vivienda y contra los Desalojos</p> <p>Orientación para ayudar a las ONG a utilizar el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales</p> <p>Iniciativa del Commonwealth sobre derechos humanos</p> <p>ONG independiente, no partidista e internacional encargada de velar por la realización práctica de los derechos humanos en los países de la Comunidad</p> <p>Defensa de Niñas y Niños Internacional</p> <p>Ofrece orientación para la presentación de informes de las ONG al Comité de los Derechos del Niño</p> <p>Child Rights International Network</p> <p>Red mundial de coordinación de la información y promoción de la acción sobre los derechos del niño</p> <p>Derechos Human Rights</p> <p>Organización general de derechos humanos</p> <p>Global Rights</p> <p>Grupo de defensa de los derechos humanos que colabora con los activistas locales para luchar contra la injusticia y difundir nuevas voces a nivel mundial; con sede en Washington D.C.</p> | <p>www.amnesty.org</p> <p>www.apt.ch</p> <p>www.cohre.org</p> <p>www.humanrightsinitiative.org</p> <p>www.defenceforchildren.org</p> <p>www.crin.org/NGOGroupforCRC/about.asp</p> <p>www.derechos.org</p> <p>www.globalrights.org</p> |

| | |
|--|--|
| <p>Human Rights First Fundado en 1978 como Lawyers' Committee for International Human Rights para promover leyes y políticas que promuevan los derechos y las libertades universales</p> | www.humanrightsfirst.org |
| <p>Human Rights Internet Organización de consultoría y fomento de la capacidad con sede en el Canadá comprometida con la justicia social, la buena gobernanza y la prevención de conflictos</p> | www.hri.ca |
| <p>Human Rights Watch Organización mundial de derechos humanos, con sede en Nueva York</p> | www.hrw.org |
| <p>International Conflict Research Institute Proyecto conjunto de la Universidad de las Naciones Unidas y la Universidad del Úlster, que combina investigación, educación y análisis comparativos</p> | www.incore.ulst.ac.uk |
| <p>International Alert Organización independiente de consolidación de la paz que trata de sentar las bases para una paz y una seguridad duraderas en las comunidades afectadas por conflictos violentos, incluidos los conflictos étnicos</p> | www.international-alert.org |
| <p>International Centre for the Legal Protection of Human Rights (INTERIGHTS) Organización jurídica con sede en Londres que se centra en los litigios y ofrece asesoramiento a abogados, defensores de los derechos humanos y otros asociados</p> | www.interights.org |
| <p>Comisión Internacional de Juristas ONG con sede en Ginebra y secciones nacionales en todo el mundo</p> | www.icj.org |
| <p>Federación Internacional de Derechos Humanos Con sede en París</p> | www.fidh.org |
| <p>Instituto Internacional de Derechos Humanos Organización de investigación y educación, con sede en Estrasburgo (Francia); ofrece cursos anuales y sesiones de capacitación sobre los derechos humanos</p> | www.iidh.org |
| <p>International League for Human Rights ONG con sede en Nueva York que trata de plantear cuestiones y casos de derechos humanos ante las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales regionales</p> | www.ilhr.org |
| <p>Movimiento Internacional contra Todas las Formas de Discriminación y Racismo Fundado en 1988 por una de las minorías más grandes del Japón, los burakumines; se dedica a eliminar la discriminación y el racismo, forjar la solidaridad internacional entre las minorías discriminadas y promover el sistema internacional de derechos humanos</p> | www.imadr.org |
| <p>Minority Rights Group International ONG con sede en Londres que trata de hacer realidad los derechos de las minorías étnicas, religiosas y lingüísticas y los pueblos indígenas en todo el mundo</p> | www.minorityrights.org |
| <p>Minorities at Risk Project Proyecto universitario de investigación que supervisa y analiza la situación y los conflictos de los grupos comunales políticamente activos</p> | www.cidcm.umd.edu/mar |

| | |
|---|---|
| <p>Iniciativa Pro-Justicia de la Sociedad Abierta Realiza actividades de reforma legislativa basadas en la protección de los derechos humanos y contribuye al desarrollo de la capacidad jurídica de las sociedades abiertas en todo el mundo</p> | <p>www.soros.org/initiatives/justice</p> |
| <p>Organización Mundial Contra la Tortura Red mundial de casi 300 organizaciones locales, nacionales y regionales que comparten el objetivo común de erradicar la tortura y propiciar el respeto de los derechos humanos para todos</p> | <p>www.omct.org</p> |

ORGANIZACIONES REGIONALES

| | |
|---|--|
| ORGANIZACIONES REGIONALES | |
| <p>ÁFRICA</p> <p>Centro Africano para la Solución Constructiva de Controversias Comisión Africana de Derechos Humanos Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos African Centre for Democracy and Human Rights Studies</p> <p>Promueve los derechos humanos y la democracia mediante capacitación, investigación orientada a la acción, servicios jurídicos, publicaciones, documentación y establecimiento de redes</p> | <p>www.accord.org.za www.achpr.org www.aict-ctia.org/courts_conti/achpr/achpr_home.html www.acdhrs.org</p> |
| <p>ORIENTE MEDIO Y NORTE DE ÁFRICA</p> <p>Fundación Alkarama Fundación con sede en Suiza que vela por la promoción y la protección de los derechos humanos, especialmente en el mundo árabe</p> <p>Coalición Internacional del Hábitat para el Oriente Medio y el Norte de África Se dedica a la vivienda y los derechos a la tierra</p> | <p>www.alkarama.org</p> <p>www.hic-mena.org</p> |
| <p>AMÉRICA</p> <p>Latin American Network Information Center (LANIC) Guía de recursos de derechos humanos en toda América Latina, con sede en la Universidad de Texas</p> | <p>http://lanic.utexas.edu/la/region/hrights</p> |
| <p>ASIA Y EL PACÍFICO</p> <p>Comisión Asiática de Derechos Humanos Trata de proteger y promover los derechos humanos mediante la supervisión, la investigación, la promoción y la adopción de medidas de solidaridad; con sede en Hong Kong</p> <p>Foro de Asia y el Pacífico Organización regional de derechos humanos con sede en Australia que trata de promover los derechos humanos en la región de Asia y el Pacífico por conducto de sus organizaciones miembros</p> <p>South Asia Human Rights Documentation Centre Red regional con sede en Nueva Delhi que investiga, documenta y difunde información sobre los derechos humanos</p> | <p>www.humanrights.asia</p> <p>www.asiapacificforum.net</p> <p>www.hrdoc.net/</p> |

| | |
|---|--|
| <p>EUROPA</p> <p>The Balkan Human Rights Webpages Incluye temas, organizaciones y publicaciones específicas sobre cada país</p> <p>Consortium of Minority Resources (COMIR) Proyecto de cooperación que tiene por objetivo promover la libre circulación de información y el diálogo en la esfera de las relaciones étnicas, la política multicultural y los derechos de las minorías</p> <p>Constitutional and Legal Policy Institute (COLPI) Programa de apoyo a la reforma legal del Open Society Institute de Budapest cuya misión es contribuir al desarrollo de sociedades abiertas en los países de la Europa Central y Oriental, el Asia Central y Mongolia mediante el fortalecimiento del estado de derecho y el respeto de los derechos humanos</p> <p>European Centre for Minority Issues (ECMI) Lleva a cabo investigaciones orientadas a la práctica, proporciona información y documentación y ofrece servicios de asesoramiento sobre las relaciones entre las minorías y las mayorías en Europa</p> <p>Centro Europeo de Derechos Romaníes Organización jurídica internacional de interés general que realiza numerosas actividades destinadas a combatir el racismo contra los romaníes y las violaciones de sus derechos humanos</p> <p>Federal Union of European Nationalities (FUEN) Sindicato independiente de organizaciones de minorías nacionales en Europa, con sede en Flensburg (Alemania)</p> <p>Human Rights in Russia ONG general de derechos humanos</p> <p>Local Government and Public Service Reform Initiative El Proyecto de gestión de comunidades multiétnicas de la LGI, establecido en 1997, presta apoyo a la misión del Open Society Institute promoviendo un gobierno local y una administración pública democráticos y efectivos</p> <p>Minority Electronic Resources (MINELRES) Directorio de recursos sobre los derechos de las minorías y problemas conexos del período de transición en la Europa Central y Oriental</p> <p>Minority Rights Information System Base de datos sobre cuestiones de las minorías, sobre todo de Europa</p> <p>Statewatch Vigila las libertades civiles en la Unión Europea</p> | <p>www.greekhelsinki.gr/bhr/english/index.html</p> <p>http://lgi.osi.hu/comir</p> <p>www.osi.hu/colpi/indexie.html</p> <p>www.ecmi.de</p> <p>www.errc.org</p> <p>www.fuen.org</p> <p>www.hro.org</p> <p>http://lgi.osi.hu</p> <p>www.minelres.lv/</p> <p>http://miris.eurac.edu/mugs2/index.jsp?TopBarItem=Home</p> <p>www.statewatch.org</p> |
|---|--|

