



Asamblea General

Distr. general
10 de agosto de 2012
Español
Original: inglés

Sexagésimo séptimo período de sesiones

Tema 70 b) del programa provisional**

**Promoción y protección de los derechos humanos:
cuestiones de derechos humanos, incluidos otros
medios de mejorar el goce efectivo de los derechos
humanos y las libertades fundamentales**

Promoción efectiva de la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe de la Experta independiente en cuestiones de minorías, Rita Izsák, de conformidad con la resolución 66/166 de la Asamblea.

* Publicado nuevamente por razones técnicas el 5 de octubre de 2012.

** A/67/150.



Informe de la Experta independiente en cuestiones de minorías

Resumen

Este informe se presenta en el sexagésimo séptimo período de sesiones de la Asamblea General de conformidad con la resolución 66/166 de la Asamblea, de 19 de diciembre de 2011. Es el primer informe para la Asamblea que elabora la titular actual del mandato, Rita Izsák. El mandato de la Experta independiente fue establecido por la Comisión de Derechos Humanos en su resolución 2005/79, de 21 de abril de 2005, y renovado por el Consejo de Derechos Humanos en su resolución 7/6, de 26 de marzo de 2008, y ulteriormente en su resolución 16/6, de 24 de marzo de 2011.

En 2012, las Naciones Unidas conmemoran el 20º aniversario de la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas. En todas las regiones, las minorías tienen problemas para disfrutar plenamente de sus derechos y se requieren más medidas nacionales para poner en práctica la Declaración. El presente informe versa sobre el valor de la atención institucional a las cuestiones de las minorías dentro de los órganos gubernamentales, las instituciones nacionales de derechos humanos y otros órganos nacionales competentes, como medio de promover los derechos de las minorías y de lograr que se preste atención generalizada a las cuestiones que las afectan en todos los órganos competentes. En él se examinan los elementos esenciales de la atención institucional a las cuestiones de las minorías y se ofrece un panorama general de algunas prácticas que han adoptado los Estados y de las funciones, los papeles y las actividades que realizan las instituciones en el ámbito de la promoción y la protección de los derechos de las minorías. Una recomendación fundamental es que los Estados consideren la atención institucional a los derechos de las minorías como un componente esencial de las obligaciones que les competen en el ámbito de los derechos humanos, la igualdad y la no discriminación y como un medio de aplicar la Declaración de manera efectiva.

Índice

| | <i>Página</i> |
|--|---------------|
| I. Introducción..... | 4 |
| II. Papel y actividades de los mecanismos institucionales nacionales en el ámbito de la promoción y la protección de los derechos de las minorías..... | 5 |
| III. Marco normativo..... | 6 |
| IV. Importancia y alcance de la atención institucional a las cuestiones de las minorías..... | 7 |
| A. Consideraciones generales..... | 7 |
| B. Recopilación y análisis de datos..... | 11 |
| C. Colaboración de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales..... | 12 |
| D. Papel de las instituciones en el cumplimiento de los compromisos internacionales... | 13 |
| V. Importancia de la atención institucional a las cuestiones de las minorías en la prevención de conflictos y la protección de las minorías..... | 15 |
| VI. Elementos esenciales de la atención institucional a las cuestiones de las minorías..... | 17 |
| A. Participación y representación de las minorías..... | 17 |
| B. Accesibilidad a las comunidades minoritarias y para ellas..... | 19 |
| C. Garantía de asignaciones presupuestarias y recursos..... | 20 |
| VII. Prácticas institucionales nacionales para la protección de los derechos de las minorías.... | 21 |
| A. Ministerios, departamentos gubernamentales y órganos conexos..... | 21 |
| B. Instituciones y acuerdos autónomos..... | 24 |
| C. Órganos asesores y representativos..... | 24 |
| D. Consultores y centros de coordinación..... | 25 |
| VIII. La función de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos..... | 26 |
| IX. Conclusiones y recomendaciones..... | 28 |

I. Introducción

1. El Consejo de Derechos Humanos ha solicitado a la Experta independiente que, entre otras cosas, promueva la aplicación de la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas (en lo sucesivo, “la Declaración”)¹, por ejemplo mediante la celebración de consultas con los gobiernos, teniendo en cuenta las normas internacionales y los ordenamientos jurídicos nacionales vigentes relativos a las minorías.

2. El presente informe versa sobre el valor de la atención institucional a las cuestiones de las minorías dentro de los órganos gubernamentales, las instituciones nacionales de derechos humanos y otros órganos nacionales competentes y sobre el papel que cumplen los mecanismos regionales e internacionales de derechos humanos y de las minorías en el fomento de la aplicación de la Declaración. En él se examinan elementos esenciales que habrán de considerar los gobiernos y otras partes interesadas, así como las funciones y las actividades inspiradas y emprendidas por diversos órganos, como los defensores de los derechos de los ciudadanos, los órganos que velan por la igualdad, las comisiones y los órganos consultivos que prestan atención institucional a las cuestiones de las minorías. La Experta independiente no aboga por un modelo o mecanismo institucional particular, sino que insiste en el valor que tiene el prestar atención especializada a esas cuestiones dentro del marco institucional que cada Estado estime apropiado, en función de las circunstancias nacionales.

3. Los ejemplos se han tomado de diversas regiones y de la labor y las visitas oficiales a los países realizadas por la Experta independiente en cumplimiento de su mandato. El 21 de junio de 2012, la Experta independiente envió, a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas, un cuestionario sobre la aplicación efectiva, por parte de ellos, de la Declaración, que incluía preguntas sobre la existencia de órganos y mecanismos institucionales relacionados con las cuestiones que afectan a las minorías y sobre las funciones de esos órganos y mecanismos. Da las gracias a los Estados que han respondido hasta la fecha² e incluye extractos breves de información tomados de esas respuestas, cuando procede. Los ejemplos utilizados tienen por finalidad exponer una gama de prácticas nacionales destinadas a garantizar que se preste atención institucional a las cuestiones de las minorías y su utilización no constituye aprobación, ya sea explícita o implícita, de ninguna institución ni de su labor.

4. Los días 22 y 23 de mayo de 2012, la Experta independiente participó en un seminario de expertos sobre el tema “Potenciar la eficacia de los mecanismos nacionales, regionales e internacionales de derechos humanos para proteger y promover los derechos de las minorías religiosas”, celebrado en Viena y organizado por el Gobierno de Austria, que ofreció unas perspectivas y una información valiosas sobre iniciativas encaminadas a proteger a las minorías religiosas que resultan pertinentes para el presente informe. Además, en los períodos anuales de sesiones del Foro sobre Cuestiones de las Minorías se han aportado información y ejemplos nacionales. La Experta independiente señala que el quinto período de

¹ Resolución 47/135 de la Asamblea General, anexo.

² En la fecha de presentación del informe, se había recibido respuesta de los Gobiernos de la Argentina, Australia, Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Eslovenia, Estonia, Georgia, Letonia, Lituania, Montenegro, Portugal, Qatar y Seychelles.

sesiones del Foro se celebrará con arreglo a las directrices de su mandato, los días 27 y 28 de noviembre de 2012. El Foro se centrará en el tema “Aplicación de la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas: determinación de las prácticas positivas y de las oportunidades”.

II. Papel y actividades de los mecanismos institucionales nacionales en el ámbito de la promoción y la protección de los derechos de las minorías

5. En 2012 se cumple el 20º aniversario de la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas. En marzo de 2012, el Comité de Políticas del Secretario General subrayó que había que aprovechar el 20º aniversario para sensibilizar a la opinión pública acerca de la Declaración y promover la aplicación de esta, y aprobó la creación de la red de las Naciones Unidas para la lucha contra la discriminación racial y la protección de las minorías, con objeto de que se prestara más atención a las cuestiones de las minorías dentro del sistema de la Organización. En muchos países, hay ejemplos de medidas constructivas, normas nacionales y atención institucional destinadas a promover el disfrute de los derechos de las minorías, la igualdad y el encaje de diversos grupos en la sociedad, que podrían tomarse como modelo. Sin embargo, las comunidades minoritarias siguen teniendo problemas considerables en todas las regiones.

6. Las minorías desfavorecidas suelen ser las comunidades más pobres y sufren marginación y discriminación en lo que respecta a su participación en la vida económica. Están infrarrepresentadas en la vida política y en los órganos encargados de adoptar decisiones y carecen de la oportunidad de plantear sus cuestiones a todos los niveles. A algunas comunidades minoritarias se les niega la ciudadanía o se las despoja de ella, lo que repercute en el disfrute de sus derechos. Suelen tener escaso acceso a la enseñanza y malos resultados académicos, y estar excluidas del mercado laboral. Las minorías desfavorecidas suelen vivir en las viviendas de peor calidad y en regiones remotas o subdesarrolladas, y sus estadísticas de salud son malas en comparación con las de otros grupos de población. Suelen tener impedimentos para acceder a la justicia y, en algunos países, sufren la amenaza de la violencia y las secuelas desproporcionadas de los conflictos.

7. Factores como la falta de reconocimiento de las minorías, la discriminación, la exclusión y la falta de conocimiento y de conciencia de las cuestiones que afectan a aquellas dan lugar a que las instituciones nacionales, tanto gubernamentales como independientes, incluyan esas cuestiones en su trabajo y sus prioridades de manera inadecuada. Con frecuencia, en las políticas de derechos humanos y desarrollo socioeconómico no se tienen en cuenta las circunstancias, derechos y necesidades especiales de las minorías y, por consiguiente, estas no resultan beneficiadas. Sin embargo, en muchos Estados que reconocen los problemas que afectan a las minorías y la necesidad de hallar unas soluciones precisas y de alcance general, se han creado unos mecanismos institucionales en los que participan expertos en cuestiones de las minorías y que formulan y aplican medidas de promoción y protección de los derechos de aquellas y supervisan su aplicación.

8. Hay distintas fórmulas de protección de los derechos de las minorías, que dependen de circunstancias y factores nacionales, como el sustrato histórico,

cultural y religioso y el sistema político. Algunos Estados conceden una autonomía territorial, política o cultural que facilita la participación de las minorías en las instituciones locales o regionales y establecen modalidades de autogobierno local o minoritario. Muchos Estados reconocen oficialmente a las minorías, aprueban disposiciones constitucionales y legislativas y admiten que tal vez haya que prestar atención especial a esos grupos para garantizarles el disfrute de sus derechos en condiciones de igualdad con los demás. El reconocimiento de la existencia de minorías sigue siendo un requisito indispensable para idear unas medidas y unos mecanismos institucionales positivos de ámbito nacional destinados a promover los derechos de las minorías de manera efectiva.

III. Marco normativo

9. En el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos³ se dispone que “[e]n 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”. En la Declaración se desarrollan, con más detalle, los derechos de las minorías y las obligaciones de los Estados al respecto. En numerosas disposiciones de la Declaración se exige que se adopten medidas positivas en los ámbitos legislativo, político y de programas para garantizar la participación plena y efectiva de las minorías en la vida pública. Puede que la mejor manera de aplicarlas sea adoptando una política y un marco institucional nacionales en los que se preste atención específica a los derechos de las minorías.

10. En el artículo 1 1) de la Declaración se dispone que “[l]os 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”. En el artículo 1 2) se dispone que “[l]os Estados adoptarán medidas apropiadas, legislativas y de otro tipo, para lograr esos objetivos”. En el artículo 2 3) se dispone que “[l]as 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”. En el artículo 4 2) se dispone que “[l]os 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”. En el artículo 5 1) se dispone que “[l]as políticas y programas nacionales se planificarán y ejecutarán teniendo debidamente en cuenta los intereses legítimos de las personas pertenecientes a minorías”.

11. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, en su recomendación general núm. XVII, relativa al establecimiento de instituciones nacionales para facilitar la aplicación de la Convención (véase A/48/18, cap. VIII.B), recomienda a los Estados Partes en la Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial⁴ que “establezcan comisiones nacionales u otros órganos competentes, [...] con objeto de que

³ Véase la resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General, anexo.

⁴ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 660, núm. 9464.

cumplan, entre otros, los siguientes fines: a) Promover el respeto del disfrute de los derechos humanos, sin discriminación alguna [...]; b) Examinar la política oficial para la protección contra la discriminación racial; c) Vigilar la correspondencia de las leyes con las disposiciones de la Convención; d) Educar al público sobre las obligaciones contraídas por los Estados Partes en virtud de la Convención; e) Ayudar a los gobiernos a preparar los informes presentados al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial”.

12. En su recomendación general núm. XXIX, relativa a la discriminación basada en la ascendencia (artículo 1, párrafo 1, de la Convención), que se refiere a los grupos, incluidas las comunidades afectadas por el sistema de castas (véase A/57/18, cap. XI.F), el Comité pidió a los Estados Miembros que “[e]stablec[ieran], mediante el fortalecimiento de las instituciones existentes o la creación de instituciones especializadas, mecanismos estatutarios para promover el respeto de la igualdad de los derechos humanos de los miembros de las comunidades cuya condición se basa[ra] en consideraciones de ascendencia”. En su recomendación general núm. XXVII, relativa a la discriminación de los romaníes (véase A/55/18, anexo V.C), el Comité recomienda numerosas medidas positivas, entre ellas el examen y la enmienda de la legislación, la adopción y ejecución de estrategias y programas nacionales, la institución de remedios efectivos y la adopción de medidas que favorezcan la consulta y el diálogo con los romaníes y la participación de estos. Del alcance de esas medidas se desprende que las instituciones competentes deben prestar una atención coordinada y proactiva a las poblaciones romaníes.

13. La atención institucional a las cuestiones de las minorías puede dar como resultado medidas positivas destinadas a estas. En su recomendación general núm. 32, relativa al significado y el alcance de las medidas especiales en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD/C/GC/32), el Comité, citando la recomendación general núm. XIV, declara que “una diferencia de trato no constituirá discriminación si los criterios para tal diferencia, juzgados en comparación con los objetivos y propósitos de la Convención, son legítimos”. Según la recomendación general núm. 32:

El término “no discriminación” no implica que sea necesario un trato uniforme cuando existen diferencias importantes entre la situación de una persona o grupo y la de otros o, en otras palabras, cuando hay una justificación objetiva razonable para la diferencia de trato. Dar un mismo trato a personas o grupos cuyas situaciones sean objetivamente diferentes constituirá discriminación en la práctica, como lo constituirá también el trato desigual de personas cuya situación sea objetivamente la misma.

No obstante, las medidas positivas deben justificarse, ser oportunas y supervisarse.

IV. Importancia y alcance de la atención institucional a las cuestiones de las minorías

A. Consideraciones generales

14. Para garantizar la efectividad de los derechos y la igualdad de las minorías en la práctica hay que comprender y reconocer las cuestiones y los problemas que las afectan. La institucionalización de la labor específica relacionada con las cuestiones

de las minorías permite a los gobiernos y a los órganos independientes determinar los problemas y sus causas y hallar soluciones sostenibles que permitan a las minorías disfrutar de sus derechos y a los Estados cumplir sus obligaciones. Aunque las medidas de lucha contra la discriminación sean un instrumento esencial, la protección de los derechos de las minorías requiere medidas que vayan más allá de esa lucha. La atención institucional especializada ofrece el impulso necesario para aplicar medidas proactivas destinadas a garantizar los derechos de las minorías, incluidas medidas positivas y mecanismos y procedimientos consultivos y participativos, así como actividades dirigidas a las minorías desfavorecidas, que suelen faltar.

15. En los Estados cuyas poblaciones minoritarias son considerables, cuyas relaciones intercomunitarias son complicadas, en los que sigue habiendo problemas de largo plazo o en los que hay, o ha habido en el pasado, tensiones o conflictos étnicos o religiosos, puede ser particularmente apropiado prestar atención institucional. En el ámbito europeo, por ejemplo, se reconoce que se requiere atención nacional especializada a los romaníes para promover su inclusión en todas las esferas de la vida, luchar contra su pobreza desproporcionada y mejorar sus condiciones de vida y su salud. La discriminación y la exclusión son los factores fundamentales que determinan su situación desfavorable. En las soluciones deben tenerse en cuenta no solo las circunstancias peculiares de los romaníes y tratarse los problemas comunitarios y las repercusiones de la discriminación contra esa comunidad, sino también las causas y las manifestaciones de la discriminación en la sociedad en general.

16. Las instituciones que tienen por mandato ocuparse de las cuestiones de las minorías pueden aumentar la sensibilidad hacia los derechos de estas dentro de las propias minorías y en toda la sociedad. Son valiosas fuentes de información centralizada sobre leyes, políticas y programas y sobre los actos que favorecen la discriminación. Pueden prestar servicios de asesoramiento sobre asuntos específicos, como la enseñanza, el empleo y la vivienda, y mediar en las consultas y los debates en que participen las minorías. Un marco institucional nacional favorece la elaboración de leyes y políticas y la formulación, la ejecución y la supervisión de programas destinados a las minorías. Suele ser necesario adoptar medidas de acción afirmativa para luchar contra la discriminación de larga data y ello requiere que se preste atención institucional a cuestiones o grupos minoritarios específicos. Las instituciones pueden efectuar estudios y encuestas sociológicas y reunir y analizar datos desglosados para justificar, aplicar y supervisar esas medidas.

17. Las instituciones que velan por los derechos de las minorías tienen, con frecuencia, mandatos proactivos que incluyen las siguientes funciones: examinar y proponer normas nacionales y prestar servicios técnicos especializados e información en los procesos de redacción de leyes y formulación de políticas; supervisar las leyes y las políticas en relación con los derechos de las minorías y recomendar enmiendas o medidas de aplicación; alentar la realización de programas sobre cuestiones de las minorías y estrategias destinadas a resolver los problemas que las afectan, así como coordinar esos programas y estrategias; realizar actividades de promoción y educación; elaborar guías de buenas prácticas, recursos informativos e informes; realizar campañas y prestar servicios de extensión relacionados con los derechos de las minorías, y tender un puente entre las comunidades minoritarias y la administración pública. Es importante que esas instituciones no actúen aisladamente en el ámbito de las cuestiones relativas a las

minorías, sino que promuevan activamente la incorporación de esas cuestiones en la actividad general, así como la cooperación entre todos los órganos competentes.

18. Los órganos especializados tienen la valiosa función educativa de formular y emprender iniciativas docentes y de capacitación, entre las que se cuentan educar al público general mediante actividades como debates públicos, la exposición de las cuestiones de las minorías en los medios de difusión y la realización de campañas y otras iniciativas de sensibilización. Pueden promover los derechos de las minorías en el marco de las iniciativas de formación en derechos humanos mediante la elaboración de programas de estudio y la provisión de material escolar de índole pedagógica que estén adaptados a los distintos grupos de alumnos y reflejen la diversidad étnica y religiosa, las culturas y las lenguas minoritarias y la historia y las aportaciones de las minorías. Los órganos especializados pueden impartir formación al personal de los órganos públicos, por ejemplo al de la policía o la judicatura, para aumentar la sensibilidad institucional hacia los derechos de las minorías y los criterios de igualdad y promover el uso de instrumentos, recursos y buenas prácticas relacionados con esos derechos.

19. Los recursos técnicos institucionalizados ayudan a los gobiernos a responder apropiadamente a los problemas que afronta cada grupo minoritario. Por ejemplo, en muchos países, las minorías lingüísticas reivindican el derecho que ostentan, según se enuncia en la Declaración, a tener unas oportunidades de aprendizaje adecuadas y recibir enseñanza en su lengua materna. Esos derechos requieren un conocimiento especializado de las comunidades minoritarias y sus necesidades, así como unas metodologías pedagógicas de enseñanza de idiomas, que incluirán la formulación de modelos educativos bilingües y su aplicación. La atención institucional a los derechos y las necesidades de las minorías lingüísticas debe ser una esfera de interés tanto para los órganos nacionales encargados de formular políticas, por ejemplo el ministerio de educación, como para las autoridades municipales encargadas de poner en práctica las políticas y los programas. Las necesidades específicas de las minorías pueden inducir a los Estados a estudiar otras opciones políticas e institucionales, como la de crear escuelas para minorías y prestarles apoyo.

20. La Experta independiente subraya que hay que prestar más atención a los derechos y la seguridad de las minorías religiosas y al diálogo interconfesional, sobre todo en los países que sufren tensiones y atentados violentos contra las minorías religiosas. El extremismo que ataca a otras religiones y los discursos que incitan al odio alientan la discriminación y la violencia y hacen más urgente que haya mecanismos de derechos humanos que se ocupen de las cuestiones de las minorías religiosas. En el examen periódico universal del Consejo de Derechos Humanos se han formulado casi 400 recomendaciones relativas a la libertad religiosa y los derechos de las minorías religiosas. La creación de mecanismos institucionales que promuevan el diálogo interconfesional ayuda a tender puentes entre unos grupos confesionales que pueden haberse polarizado y haberse vuelto desconfiados unos de otros en mayor medida cada vez. La Organización de Cooperación Islámica (OCI) ha declarado que “se ha vuelto imperativo que los gobiernos ofrezcan el debido espacio político, social, económico y cultural a las minorías en su sociedad, además de acceso a los niveles decisorios”⁵.

⁵ Declaración formulada por el Pakistán en nombre de la OCI en una mesa redonda del Consejo de Derechos Humanos celebrada el 13 de marzo de 2012 para conmemorar el 20º aniversario de la Declaración.

21. La Experta independiente hace hincapié en el valor de unos mecanismos de diálogo institucionalizados que sean permanentes, participativos e interculturales. Esos mecanismos no solo benefician a las comunidades minoritarias, sino que también son esenciales para erradicar las prácticas de exclusión y modificar las ideas discriminatorias con respecto a las minorías. La lucha contra el “racismo institucional” sigue siendo un problema en muchos Estados y requiere actividades de fomento de la participación y un diálogo que abarque no solo a las minorías sino a todos los sectores de la sociedad. En los enfoques institucionales coordinados se debería dar cabida a las instituciones y asociaciones de las minorías, las comunidades mayoritarias y la sociedad civil, en calidad de interesados principales y asociados en la realización de proyectos. Las medidas institucionales sirven para incorporar las cuestiones de las minorías en la actividad general y promover la diversidad y la igualdad en todas las esferas de la vida y las instituciones públicas.

22. En su segundo período de sesiones, el Foro sobre Cuestiones de las Minorías trató la cuestión de la participación política efectiva⁶. Reconoció que, con frecuencia, era necesario adoptar medidas institucionales positivas destinadas a potenciar la participación de las minorías en los órganos encargados de adoptar decisiones. Recomendó medidas como la creación de mecanismos parlamentarios, la instauración de la representación proporcional y otras medidas apropiadas relativas a los sistemas electorales que pudieran incrementar las oportunidades de participación de las minorías. Los escaños reservados o compartidos han resultado útiles para garantizar la representación de las minorías en los órganos cuyos cargos son electivos. En los casos en que las minorías estén concentradas geográficamente, las fórmulas de devolución de competencias o de autonomía territorial o política pueden favorecer la participación de aquellas en las instituciones locales o regionales. Los partidos políticos son agentes fundamentales y deberían adoptar medidas para fomentar la participación de las comunidades minoritarias, ocuparse de las cuestiones que las afectan y garantizar su representación. El Foro recomendó que se creara un mecanismo o un procedimiento institucional específico para estudiar y vigilar el progreso en la participación de las minorías.

23. En 2011, el Foro sobre Cuestiones de las Minorías insistió en que había que prestar atención específica a la cuestión de garantizar los derechos de las mujeres y las niñas pertenecientes a minorías⁷, que sufren problemas particulares y numerosos, así como formas de discriminación combinadas en ámbitos como el acceso a la educación, y pueden ser vulnerables a los delitos, como la violencia sexual o la trata. Las dependencias especializadas, los centros de coordinación o los órganos consultivos de los ministerios o las instituciones gubernamentales pueden servir de garantes de que esas cuestiones se traten de manera adecuada y debida en los mandatos institucionales. A tal fin, puede que se requiera un personal especializado o perteneciente a minorías que sea sensible a las cuestiones que afectan a las minorías, así como a las cuestiones culturales o religiosas que afectan a las mujeres y las niñas. Asimismo, el Foro ha recomendado que las instituciones nacionales de derechos humanos estudien la posibilidad de instituir, en su secretaría,

⁶ Véase http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/minority/documentation_2ndsession.htm.

⁷ Véanse las Recomendaciones formuladas por el Foro sobre Cuestiones de las Minorías en su cuarto período de sesiones: garantizar los derechos de las mujeres y las niñas pertenecientes a minorías. Se pueden consultar en: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/minority/session4.htm>.

mecanismos específicos que se ocupen de las cuestiones relativas a las mujeres y las niñas pertenecientes a minorías.

24. Los niños y los jóvenes pertenecientes a grupos minoritarios pueden tener unos problemas y una vulnerabilidad especiales, debido a factores como la pobreza y la discriminación. Las instituciones cuya labor se centra en cuestiones relativas a los niños y los jóvenes y en la educación de estos deberían procurar que su mandato y métodos de trabajo, así como sus iniciativas de programas y de proyectos, fueran pertinentes para las minorías y accesibles a ellas. Los proyectos innovadores pueden beneficiar a determinados niños y ofrecer instrumentos y oportunidades de interacción a los jóvenes de distintas comunidades, sobre todo en los casos en que se preste atención a las perspectivas interculturales y de integración. Los gobiernos pueden estudiar la posibilidad de apoyar iniciativas especializadas de la sociedad civil destinadas a la juventud. Las instituciones que se hayan creado para ayudar a los jóvenes, protegerlos contra posibles abusos o explotación y facilitarles información deberían procurar, asimismo, que sus servicios lleguen a las minorías y les resulten accesibles.

25. La atención institucional a los derechos de las minorías puede ser de ayuda en la colaboración internacional y evitar tensiones internacionales relacionadas con el trato de las minorías. La existencia de minorías en un Estado puede tener consecuencias que rebasen sus fronteras, por ejemplo en caso de que las minorías tengan un Estado con el que estén “emparentadas” o lazos religiosos exteriores. Las minorías tienen derecho a mantener contactos transfronterizos pacíficos. Debido a factores históricos o geopolíticos, el trato que se dispense a las minorías puede ser una cuestión delicada. La Oficina del Alto Comisionado para las Minorías Nacionales de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa ha formulado recomendaciones sobre las minorías nacionales en las relaciones interestatales⁸. Aunque la protección de las minorías sea responsabilidad primordial del Estado de residencia, se alienta a los Estados a que concierten tratados o convenios bilaterales, compartan información e inquietudes, promuevan sus intereses e ideas y apoyen a las minorías a partir de unas relaciones interestatales amigables. Se recomienda a los Estados que usen instrumentos, entre ellos órganos consultivos como los consejos de minorías o las comisiones mixtas, y creen mecanismos de mediación y arbitraje.

B. Recopilación y análisis de datos

26. Los datos desglosados según criterios étnicos, religiosos y de sexo revelan las desigualdades y son un recurso vital para articular las políticas y los programas relacionados con cuestiones de las minorías. Los datos permiten fijar metas y objetivos en función de unos intereses bien definidos, que pueden incluir el acceso a la enseñanza y los resultados académicos, la actividad en el mercado laboral, la salud y la vivienda, y aportar una justificación a los programas con beneficiarios específicos. Debería ordenarse a los órganos estadísticos nacionales y otros órganos gubernamentales competentes que recopilaran datos desglosados como buena práctica, adquirieran recursos técnicos especializados en cuestiones de las minorías y utilizaran unas metodologías de recopilación y análisis de datos en que se tuvieran

⁸ *The Bolzano/Bozen Recommendations on National Minorities in Inter-State Relations* (La Haya, junio de 2008).

en cuenta la etnia, la religión, el idioma y la identidad. La mayoría de los países levantan censos nacionales periódicos y deberían incluir, en ellos, cuestiones pertinentes relativas a las normas de protección de los datos personales. La atención especializada permitiría determinar y utilizar los indicadores apropiados para juzgar la situación relativa de las minorías y los efectos de los programas, mediante la comparación con los objetivos prefijados.

27. Statistics Canada realiza censos y otros estudios estadísticos en los que incluye preguntas relativas al origen, la etnia, la religión y el idioma, lo que permite hacer un análisis comparado de la situación de las minorías en relación con otros grupos de población. Los datos sobre la actividad del mercado laboral indicaban, por ejemplo, que las tasas de desempleo de las comunidades negra, asiático-occidental y árabe eran desproporcionadamente altas. Un estudio de la diversidad étnica ha proporcionado datos sobre la manera en que el sustrato étnico afecta a la participación en la vida económica y social, lo que puede constituir un recurso para elaborar programas⁹. En los casos en que los órganos gubernamentales no tengan mandato o permiso para reunir datos desglosados, los órganos independientes que se ocupen de los derechos humanos y de la igualdad deben ejercer la función fundamental de reunirlos y dotarse de sus propios recursos técnicos internos.

C. Colaboración de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales

28. Las organizaciones no gubernamentales (ONG) suelen ser las defensoras más activas de los derechos de las minorías y ejecutar programas específicos y dirigidos a las comunidades de base. Ofrecen información, recursos técnicos y servicios especializados a las instituciones nacionales y tienden un puente esencial de información y comunicación entre las autoridades nacionales y las comunidades minoritarias. También desempeñan funciones importantes, como la de prestar servicios de apoyo social, prestación que se desarrolla dentro de las comunidades y de la que se encargan miembros capacitados de las minorías. Las instituciones académicas suelen tener un conocimiento especializado de las cuestiones de las minorías y realizan una investigación esencial que brinda un recurso valioso a los gobiernos que desean incrementar sus recursos técnicos institucionales y formular unas medidas apropiadas en materia de políticas y programas.

29. La cooperación institucional con las ONG permite adquirir un conocimiento especializado de las cuestiones de las minorías y ampliar la capacidad de los órganos nacionales mediante programas de colaboración apropiados. Las instituciones nacionales pueden beneficiarse de los estudios y los informes de las ONG, así como de los contactos que tengan esas organizaciones en las comunidades minoritarias y del acceso y la confianza de que disfruten en las comunidades. Las ONG y las asociaciones minoritarias ofrecen servicios de asesoramiento basados en su conocimiento especializado de grupos y temas específicos y son asociadas esenciales en los procesos de consulta y en la realización de iniciativas de políticas y programas. Además, las instituciones gubernamentales y los órganos nacionales de derechos humanos que se ocupan de cuestiones de las minorías ofrecen una perspectiva valiosa para las iniciativas de promoción de las ONG, que les permite

⁹ Véase el informe de la Experta independiente en cuestiones de las minorías relativo a su misión al Canadá (13 a 23 de octubre de 2009) (A/HRC/13/23/Add.2).

cabildear, forjar relaciones y colaborar con los agentes nacionales que ostentan influencia política.

30. La colaboración entre los grupos de la sociedad civil, los órganos o las asociaciones étnicos o religiosos y las autoridades locales o nacionales puede ofrecer fórmulas y oportunidades de diálogo y entendimiento entre las comunidades y entre las autoridades y las minorías. En Marsella (Francia), Marseille Espérance es un ejemplo de iniciativa positiva destinada a entablar un diálogo y evitar las tensiones entre los grupos confesionales que, una vez surgidas, pueden abocar a la violencia. Los líderes judíos, cristianos, budistas y musulmanes se reúnen periódicamente con las autoridades municipales para intercambiar pareceres y mantener las relaciones positivas entre las comunidades. Esta iniciativa, que se emprendió en 1989 como reacción al incremento de la violencia urbana, promueve el entendimiento entre las comunidades mediante la realización de actividades, entre ellas congresos interconfesionales.

31. Los gobiernos pueden ser fuentes de apoyo y financiación importantes para las ONG. Aun cuando los gobiernos presten atención institucional a las cuestiones de las minorías, pueden plantearse la posibilidad de prestar apoyo institucionalizado a las ONG y a los grupos comunitarios que trabajen con las minorías o en favor de ellas, por ejemplo en servicios y proyectos específicos. Asimismo, conviene que ayuden a crear medios de difusión que presten un servicio esencial a las minorías, y apoyarlos, y que ayuden a crear mecanismos informativos para las minorías. Sin embargo, la prestación de servicios por parte de esas organizaciones no debería considerarse un sustituto viable de la atención gubernamental específica a las cuestiones de las minorías ni de la prestación, por parte de los gobiernos, de servicios esenciales y la asignación de los recursos financieros que se precisen para mejorar las condiciones de vida de las minorías y defender sus derechos.

D. Papel de las instituciones en el cumplimiento de los compromisos internacionales

32. Las instituciones especializadas nacionales pueden ayudar a los gobiernos a cumplir sus compromisos internacionales, por ejemplo el de presentar informes a los órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados, como el Comité de Derechos Humanos, en relación con los derechos de las minorías recogidos en el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Los Estados reciben recomendaciones relativas a las minorías a partir del estudio que hacen de ellas los órganos creados en virtud de tratados, el examen periódico universal, los titulares de mandatos de procedimientos especiales y los órganos regionales de supervisión¹⁰. Las instituciones especializadas pueden dirigir la labor de aplicación de las recomendaciones a nivel nacional. También constituyen centros de coordinación valiosos que pueden articular directrices, instrumentos e iniciativas de cooperación técnica relativos a las minorías, a nivel nacional. Las instituciones de derechos humanos independientes y de ámbito nacional suelen proporcionar análisis críticos

¹⁰ En una investigación realizada por la Experta independiente se ha comprobado que se habían formulado unas 833 recomendaciones a todos los Estados en relación con cuestiones de las minorías después de que los Estados hubieron estudiado esas cuestiones en la primera ronda de los exámenes periódicos universales.

de la política y la práctica gubernamentales y formular recomendaciones basadas en su conocimiento especializado de los derechos de las minorías, entre otros al sistema de las Naciones Unidas y a los órganos regionales.

33. La atención institucional a las cuestiones de las minorías puede ser fundamental para cumplir los objetivos de la lucha contra el racismo y formular y aplicar unas estrategias nacionales que garanticen la consulta a las minorías y la participación de estas en todo el proceso que va desde la planificación a la evaluación. En la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia de 2001 se alentó a los Estados a que elaboraran o desarrollaran planes de acción nacional para luchar contra el racismo y crearan “las condiciones necesarias para que todos participaran efectivamente en el proceso de adopción de decisiones y ejercieran los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales en todas las esferas de la vida sobre la base de la no discriminación” (párr. 99 del Programa de Acción de Durban). Los planes de acción proporcionan el estímulo para las actividades interinstitucionales y son un motor importante de movilización de la atención hacia la igualdad y los derechos de las minorías. Su ejecución se caracteriza por la realización de actividades de alcance general en las que numerosos órganos colaboran para lograr metas comunes. Las dificultades de la planificación y la gestión interinstitucionales exigen un liderazgo institucional que garantice que todas las instancias cumplan sus responsabilidades.

34. Los órganos o departamentos especializados favorecen la consecución de las metas específicas de un grupo. En 2011, los Estados miembros de la Unión Europea adoptaron el Marco Europeo de Estrategias Nacionales de Integración de los Gitanos, que consideraron como un paso importante en la consecución de una Europa más cohesionada socialmente. Los Estados miembros convinieron en que prepararían, actualizarían o elaborarían, antes de que terminara 2011, unas estrategias nacionales de integración de los romaníes o unos conjuntos articulados de medidas de política dentro de sus políticas generales de integración social, a fin de mejorar la situación de esas personas. Reafirmaron que las actividades nacionales deberían centrarse en las esferas prioritarias de la educación, el empleo, la atención de la salud y la vivienda, para suprimir las distancias que hay entre los romaníes y la población general¹¹. Los Estados convinieron en que instaurarían un centro de contacto nacional o aprovecharían un órgano ya existente para garantizar la supervisión efectiva de la aplicación de las estrategias y medidas de integración de los romaníes y fomentar el intercambio de buenas prácticas.

35. Los agentes nacionales e internacionales encargados de elaborar las políticas y los programas dirigidos a cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) deberían estudiar la posibilidad de prestar atención especializada a la situación de las minorías y de realizar proyectos dirigidos expresamente a estas. Por lo que respecta a los ámbitos del desarrollo, el alivio de la pobreza y las estrategias nacionales de consecución de los ODM, en el mandato de la Experta independiente se ha subrayado la necesidad de prestar atención a las minorías dentro de los planes de acción y las estrategias nacionales, para procurar que las minorías desfavorecidas no queden abandonadas ni dejen de beneficiarse de las estrategias de consecución de

¹¹ Véase el informe de la Presidencia del Consejo de la Unión Europea (10665/11), Bruselas, 26 de mayo de 2011.

los ODM por causa de la discriminación, la exclusión o el abandono¹². En un estudio de los informes sobre los ODM y de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza de los países se subrayó la escasa atención que se prestaba a las minorías, incluso en países con comunidades minoritarias extensas y depauperadas¹³.

36. Los órganos intergubernamentales regionales pueden promover la atención nacional a las cuestiones de las minorías. Se puede interpretar que la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos contiene disposiciones de protección de las minorías; no obstante, en los Estados africanos la atención a las cuestiones de las minorías es bastante escasa. La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos tiene un grupo de trabajo sobre las poblaciones indígenas, y se la insta a que cree un órgano equivalente para promover la atención nacional a las minorías. La Comisión Intergubernamental de Derechos Humanos de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental está redactando una declaración de derechos humanos, y la Organización de los Estados Americanos tiene un grupo de trabajo que prepara un proyecto de convención interamericana contra el racismo y todas las formas de discriminación e intolerancia. La incorporación de unas disposiciones estrictas sobre los derechos de las minorías en esas normas regionales podría ayudar a promover la atención nacional a esos derechos y a exigirla.

V. Importancia de la atención institucional a las cuestiones de las minorías en la prevención de conflictos y la protección de las minorías

37. La prevención de las atrocidades en masa, las tensiones y el conflicto entre grupos, también cuando se derivan de violaciones de los derechos de las minorías, es una medida importante para institucionalizar la atención a las cuestiones de las minorías, sobre todo en los casos en que haya tensiones o conflicto o los haya habido anteriormente. El Sr. Kofi Annan, antiguo Secretario General de las Naciones Unidas, ha observado que “debemos proteger especialmente los derechos de las minorías, dado que son el blanco más frecuente en los genocidios”¹⁴. La Asamblea General, en el preámbulo de la Declaración, consideró que “la promoción y protección de los derechos de las personas pertenecientes a [...] minorías contribuyen a la estabilidad política y social de los Estados en que viven”. Los jefes de Estado y de gobierno se hicieron eco de esa afirmación en el párrafo 130 del Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005¹⁵, en el que también se comprometieron a ejercer la responsabilidad de proteger a la población del genocidio, los crímenes de guerra y la depuración étnica (párrs. 138 y 139), cuya

¹² Véase el informe de la Experta independiente en cuestiones de las minorías (A/HRC/4/9), secc. I, titulado “Minorías, pobreza y Objetivos de Desarrollo del Milenio: evaluación de los problemas de alcance mundial”.

¹³ Véase la adición del informe de la Experta independiente de 2 de febrero de 2007, titulada “Consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para las minorías: examen de los informes nacionales sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y de las estrategias de reducción de la pobreza” (A/HRC/4/9/Add.1).

¹⁴ Véase el comunicado de prensa del Secretario General SG/SM/9126/Rev.1, de 11 de febrero de 2004.

¹⁵ Véase la resolución 60/1 de la Asamblea General, de 16 de septiembre de 2005. Se puede consultar en <http://www.un.org/summit2005/documents.html/>.

importancia recalca la Experta independiente en el caso de las minorías en situación de riesgo.

38. El institucionalizar los recursos técnicos relativos a los derechos de las minorías antes de que broten tensiones aumenta las posibilidades de determinar los problemas en fecha temprana y de aplicar medidas de prevención efectivas. En cumplimiento de su mandato, la Experta independiente ha señalado¹⁶ que, entre los elementos esenciales de las estrategias de prevención de conflictos que incluyen a las minorías se cuentan los siguientes: el respeto de los derechos de las minorías; el diálogo entre las minorías y las mayorías, y el desarrollo constructivo de prácticas y arreglos institucionales para dar cabida a la diversidad. En la Declaración y el Programa de Acción de Durban aprobados en la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, celebrada en Durban (Sudáfrica), del 31 de agosto al 8 de septiembre de 2001¹⁷, se instó a los Estados a que se estudiaran y fomentaran sistemáticamente técnicas, mecanismos, políticas y programas para solucionar los conflictos basados en factores relacionados con la raza, el color, la ascendencia, el idioma, la religión o el origen nacional o étnico y establecer sociedades multirraciales y multiculturales armoniosas.

39. Las instituciones nacionales poseedoras de conocimientos especializados sobre los derechos de las minorías pueden favorecer el arbitraje, el debate nacional y las actividades para prevenir las tensiones de carácter étnico o religioso y encontrar soluciones para ellas. Los órganos independientes son particularmente importantes en las situaciones en que un grupo minoritario estime que el gobierno es la causa de sus problemas o muestra desinterés por ellos o en las situaciones en que se requiera un intermediario independiente para que los grupos en conflicto superen la falta de confianza mutua. En cumplimiento de su mandato, la Experta independiente ha señalado que la paz sostenible depende, en gran medida, de la participación de todos los grupos de población en las negociaciones de paz y los acuerdos institucionales resultantes de los Estados¹⁸.

40. La Comisión Nacional de Cohesión e Integración de Kenya se creó en 2008, a raíz de un estallido de violencia étnica durante unas elecciones, con ánimo de “favorecer y promover la igualdad de oportunidades, las buenas relaciones, la armonía y la convivencia pacífica entre personas de sustrato étnico y racial diferente”¹⁹. Aconseja al Gobierno y, en sus actividades, lucha contra la discriminación de carácter étnico y procura promover el respeto por la diversidad religiosa, cultural y lingüística. La Comisión de Relaciones Étnicas de Guyana se creó a raíz de un estallido de violencia étnica entre las comunidades india y afroguyanese, a fin de vigilar y mejorar las relaciones étnicas y observar las actividades políticas. Celebró reuniones entre numerosos interesados en todo el país antes de las elecciones de 2006, al haber reconocido que las elecciones se habían convertido en un detonador de conflictos étnicos y políticos.

¹⁶ Véase el informe de la Experta independiente sobre cuestiones de las minorías (A/65/287), que versa sobre el papel de la protección de los derechos de las minorías en la prevención de los conflictos.

¹⁷ Véase A/CONF.189/12 y Corr.1, cap. I.

¹⁸ Véase A/65/287.

¹⁹ Véase <http://www.cohesion.or.ke/>.

41. Cuando las minorías sufren violencia, la presencia de unos órganos locales de derechos humanos que sean independientes puede tener un efecto disuasorio y constituir un mecanismo de vigilancia importante. La Defensoría del Pueblo de Colombia tiene una Defensoría delegada para los indígenas y las minorías étnicas y realiza actividades destinadas a proteger a los líderes y las comunidades de las minorías afrocolombianas que corren el peligro de sufrir violencia por parte de las fuerzas armadas ilegales. Los representantes locales (los defensores comunitarios) trabajan en zonas conflictivas de minorías, donde la presencia de las autoridades del Estado es escasa. Se han ganado la confianza de las comunidades y gestionan un sistema de alerta temprana y evaluación de riesgos (el Sistema de Alerta Temprana) con arreglo al cual las fuerzas de seguridad y las instituciones civiles localizan las amenazas plausibles y determinan las alertas, lo que suele dar lugar a la adopción de medidas de protección²⁰. El Gobierno actual ha proseguido con la política de atención institucional a las cuestiones afrocolombianas aplicada por los gobiernos anteriores al haber creado un programa presidencial para la población afrocolombiana.

42. La adquisición de recursos técnicos especializados sobre los derechos de las minorías internas por parte de instituciones nacionales como la policía y la judicatura constituye una labor positiva, que permite que esas instituciones tan fundamentales traten con, y consulten a, las comunidades minoritarias de manera más efectiva, dispongan medidas de protección y respondan apropiadamente a las cuestiones que afectan a esas comunidades, por ejemplo los incidentes violentos. En el undécimo párrafo del preámbulo de su resolución 66/144, de 22 de marzo de 2012, la Asamblea General reconoció que las personas pertenecientes a grupos vulnerables, como las minorías, eran las principales víctimas de la violencia y de los ataques cometidos o instigados por partidos políticos, movimientos o grupos extremistas.

43. Los métodos y las medidas de prestación de servicios de policía de proximidad destinados a garantizar que las minorías estén representadas en el cuerpo de policía pueden mejorar las relaciones entre las minorías y ese cuerpo. Buenos ejemplos de iniciativas cuya finalidad es estimular la participación de las minorías y aumentar la eficacia de los órganos que velan por el cumplimiento de la ley son las asociaciones nacionales de policías negros de los Estados Unidos de América, el Canadá, Bermudas y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y la Asociación de Confraternización de los Agentes de Policía Europeos de Ascendencia Romani.

VI. Elementos esenciales de la atención institucional a las cuestiones de las minorías

A. Participación y representación de las minorías

44. A menudo las minorías tienen escasa representación en las instituciones, incluidos los órganos de derechos humanos y los ministerios que trabajan en temas esenciales para las minorías. La mejora de la representación y participación de las minorías es un componente crucial para aumentar la calidad de la atención

²⁰ Véase el informe de la Experta independiente en cuestiones de las minorías sobre su misión a Colombia (1 a 12 de febrero de 2010) (A/HRC/16/45/Add.1).

institucional a los derechos de las minorías. Como se ha señalado, la participación política es tanto un derecho de las minorías como un aspecto esencial para lograr una inclusión y una intervención mayores en la toma de decisiones a nivel nacional y local y, por consiguiente, los gobiernos deberían supervisar la participación de las minorías y poner en marcha mecanismos y acuerdos institucionales que aseguren su representación en los órganos políticos y encargados de adoptar decisiones en los ámbitos nacional y local.

45. Una encuesta realizada en 2009 en todo el mundo por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) entre instituciones nacionales de derechos humanos²¹ puso de manifiesto que las minorías están escasamente representadas, como demuestra el hecho de que menos de la mitad de los encuestados considerara que su órgano rector reflejaba la diversidad. Además, la encuesta reveló que las minorías no están suficientemente representadas entre el personal que trabaja en los diferentes niveles. A menudo las mujeres de las minorías están particularmente poco representadas, y se deberían adoptar medidas concretas, incluidas iniciativas de divulgación y formación destinadas a las minorías y de forma específica a las mujeres de esas minorías. Las instituciones nacionales deberían dar ejemplo y asegurarse de que su personal y sus miembros reflejan plena y abiertamente la diversidad de la sociedad. Además, deberían ser transparentes y rendir cuentas en sus procesos de selección de sus representantes superiores. Cuando se considera que los nombramientos tienen carácter político o meramente simbólico y no permiten la participación de las comunidades minoritarias ni reflejan sus preferencias, pueden surgir problemas de legitimidad y de confianza por parte de esas comunidades.

46. El personal perteneciente a minorías, incluidos los representantes superiores y los funcionarios de todos los niveles, aportan una experiencia, unos conocimientos especializados y unos contactos con su comunidad que son cruciales y pueden fomentar significativamente la sensibilidad de las instituciones con respecto a las cuestiones de las minorías y su capacidad para abordarlas. Además, dicho personal puede llamar la atención hacia cuestiones de las minorías que hayan podido ser desatendidas, tal vez debido a la falta de compromiso con las comunidades minoritarias o de conocimientos sobre la situación en que se encuentran. Ese personal perteneciente a minorías también aporta la capacidad para saber cómo interactuar con las comunidades y abordar problemas culturales o religiosos sensibles y puede articular las opiniones y perspectivas de las minorías que, de lo contrario, no podrían expresarse. Se podría emplear a personas pertenecientes a minorías en puestos o secciones especializados, si bien no se les debería circunscribir a estas funciones.

47. A menudo las minorías están insuficientemente representadas en la función pública, la policía y la judicatura debido a las barreras a las que se enfrentan, como el racismo institucional, las prácticas discriminatorias en la contratación, su bajo nivel de instrucción y factores psicosociales que les disuaden de solicitar empleo. Se deberían adoptar y promover medidas en los sectores público y privado, incluidas iniciativas destinadas a una contratación selectiva. Las minorías deberían estar representadas en los órganos reguladores y de supervisión, por ejemplo, los relativos a los servicios de policía. Además, pueden desempeñar importantes funciones de

²¹ *Survey on national human rights institutions: report on the findings and recommendations of a questionnaire addressed to NHRIs worldwide* (Ginebra, julio de 2009)

asesoramiento en relación con las prácticas en materia de contratación y vigilancia y deberían estar representadas en los órganos encargados de tramitar denuncias. La representación de las minorías en los medios de comunicación nacionales y en los órganos encargados de regular y supervisar a esos medios ayuda a asegurar que las cuestiones de las minorías reciban el tratamiento apropiado en los medios de comunicación, que pueden mostrar a las minorías de manera discriminatoria, negativa o estereotipada.

B. Accesibilidad a las comunidades minoritarias y para ellas

48. A menudo las minorías desfavorecidas no se encuentran en condiciones adecuadas para acceder a la información y los servicios. La pobreza, las desventajas socioeconómicas, la lejanía de las localidades y las barreras educativas o lingüísticas son obstáculos para recibir servicios y acceder a las instituciones. Algunas personas pertenecientes a minorías pueden tener experiencias negativas en su trato con las instituciones, que quizá no cumplan sus expectativas o no resuelvan sus problemas. Las instituciones deberían establecer cauces y procesos de comunicación y consulta con las minorías y fomentar la confianza de las comunidades minoritarias. Los esfuerzos por aumentar la concienciación de las instituciones y los servicios deberían enfocarse hacia las minorías e incluir publicidad en los medios de comunicación de las minorías y por mediación de estos y en las localidades en que se ubiquen las minorías. Las publicaciones, la información y los servicios deberían estar disponibles en los idiomas minoritarios, incluso mediante sitios web especialmente dedicados a ello.

49. Las cuestiones de las minorías a menudo se suscitan en contextos locales o regionales. Las oficinas locales o suboficinas de los órganos de derechos humanos pueden acumular conocimientos exhaustivos sobre las cuestiones de los derechos de las minorías en el ámbito local, vigilar la evolución de las situaciones y crear relaciones con las comunidades y las autoridades, y se encuentran en buenas condiciones para abordar eficazmente las cuestiones de las minorías. Es más probable que las comunidades minoritarias se relacionen con órganos de las localidades en las que se encuentran, particularmente con los que emplean a personal perteneciente a minorías que habla lenguas minoritarias y mantiene contactos con las comunidades. Las oficinas locales prestan asistencia en la ubicación de las comunidades minoritarias y la delimitación de las cuestiones de las minorías y ayudan a asegurar que las cuestiones y los problemas locales tengan reflejo en la adopción de políticas y en la toma de decisiones a nivel regional o nacional. Además, pueden asegurar que las políticas y programas nacionales se apliquen y beneficien a las minorías que viven en regiones alejadas.

50. En la encuesta realizada en 2009 por la Oficina del Alto Comisionado entre instituciones nacionales de derechos humanos, menos de la mitad de los encuestados afirmaron que su relación con los grupos marginados era fluida. Desde el punto de vista de la accesibilidad en línea para los grupos minoritarios, solo 8 de las 61 instituciones encuestadas indicaron que su sitio web se podía consultar en todas las lenguas minoritarias. La gran mayoría de los encuestados no suministraron datos respecto de la cantidad de denuncias recibidas de las minorías o de los pueblos indígenas, alegando que no recopilaban datos desglosados sobre el uso de los servicios y no prestaban una atención particular a esos grupos. Las instituciones

deberían elaborar metodologías inclusivas y participativas para asegurar las consultas con las minorías y su participación en todos los aspectos pertinentes de su labor.

51. La divulgación es esencial para asegurar que los posibles beneficiarios tengan conocimiento de las instituciones y los servicios que prestan. La encuesta de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación (EU-MIDIS), realizada a nivel comunitario por la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea entre 23.500 personas pertenecientes a grupos minoritarios, puso de manifiesto que más de un tercio de los encuestados que afirmaban haber sufrido discriminación motivada por su origen étnico no sabían cómo o dónde denunciar el incidente²². Alrededor del 82% de los encuestados pertenecientes a minorías que afirmaron haber sido discriminados no denunciaron formalmente su caso ante ningún órgano.

C. Garantía de asignaciones presupuestarias y recursos

52. Se ha expresado preocupación porque el establecimiento de instituciones dedicadas a las cuestiones relativas a las minorías o a grupos particulares puede ser un medio para marginar esos asuntos dejándolos en manos de órganos paralelos, inferiores o insuficientemente financiados —o puede tener ese resultado—, en lugar de favorecer su trato en las instituciones ordinarias apropiadas y siguiendo los procesos habituales pertinentes. Cuando se crean instituciones u órganos con una dedicación especial, deben existir recursos financieros suficientes para permitirles llevar a cabo todas las actividades que se les encomiendan y se deberían consignar y garantizar partidas presupuestarias específicas al respecto. Cuando se amplían los mandatos de los órganos de derechos humanos existentes a fin de incluir las cuestiones de las minorías, también se deberían aumentar su capacidad, sus recursos y su dotación de personal.

53. En el ámbito europeo, recientemente se ha observado una tendencia hacia la integración de los órganos de formación de la igualdad especializados en cuestiones de etnias y minorías en instituciones de derechos humanos más amplias. Más que la conclusión real o aparente de que determinadas instituciones han dejado de ser necesarias, son las cuestiones relativas a la financiación las que pueden contribuir a que se adopte la decisión de eliminarlas o fusionarlas, particularmente en el contexto de la actual crisis financiera mundial. Sin embargo, las condiciones económicas no deberían considerarse una razón válida para reducir la atención que requieren las cuestiones de las minorías. La fusión de instituciones no debería disminuir la atención institucional y los recursos que se deben destinar a las cuestiones de las minorías ni limitar su independencia o el alcance de su trabajo.

54. Si bien la atención institucional a las cuestiones de las minorías tiene consecuencias financieras, puede ser eficaz en función del costo, particularmente cuando al garantizarse los derechos de las minorías en una etapa temprana se ayuda a evitar que surjan tensiones entre las comunidades. Los programas especialmente

²² Véase Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, “Breve descripción de EU-MIDIS. Introducción a la Encuesta de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación realizada por la FRA”, pág. 9, gráfico 4; véase también el documento *Data in Focus Report* núm. 3, titulado “*Rights awareness and equality bodies*”. Véase asimismo http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/NHRI_en.pdf.

dedicados a este ámbito pueden mejorar el acceso de las minorías a la enseñanza, la capacitación y el empleo, de modo que la mayor participación de las minorías en la vida económica genere beneficios tanto para ellas como para los Estados. Los estudios ponen de manifiesto el potencial económico por explotar que representan las minorías marginadas, así como la conclusión de que la integración no solo es una obligación moral e impuesta por los derechos humanos, sino una necesidad económica²³. Cuando hay limitaciones financieras, se pueden aplicar medidas de costo reducido, como la contratación de expertos procedentes de minorías y la puesta en práctica de metodologías para realizar consultas, que pueden aumentar significativamente los conocimientos especializados de las instituciones.

VII. Prácticas institucionales nacionales para la protección de los derechos de las minorías

55. Los gobiernos tienen encomendada la función primordial de hacer efectivos los derechos de las minorías. El establecimiento de órganos, agencias, departamentos o instituciones equivalentes gubernamentales que dediquen su atención a las cuestiones de las minorías permite encauzar institucionalmente las actividades gubernamentales y ofrece la posibilidad de poner en marcha iniciativas proactivas de políticas y programas y enfoques selectivos para hacer frente a los problemas relacionados con las minorías. Además, esa medida pone de manifiesto el compromiso de los gobiernos con los derechos de las minorías y debería servir para asegurar que las cuestiones de las minorías se integren de manera sistemática en las políticas gubernamentales y los órganos del gobierno las incorporen esencialmente en sus actividades. A continuación se examinan brevemente algunas formas en que los gobiernos prestan atención institucional a las cuestiones de las minorías en el ámbito nacional.

A. Ministerios, departamentos gubernamentales y órganos conexos

56. Algunos Estados han creado órganos gubernamentales, incluidos ministerios o departamentos gubernamentales, que se dedican específicamente a las cuestiones de las minorías. A menudo esos órganos tienen la misión primordial de diseñar, dirigir y liderar la política gubernamental sobre las cuestiones de las minorías, pero la Experta independiente pone de relieve que son más eficaces cuando trabajan en estrecha relación con otros ministerios competentes en la materia y coordinan la integración de este tema en las actividades de los diferentes ministerios. Esa atención institucional específica envía un mensaje inequívoco a las minorías y a la sociedad en su conjunto en el sentido de que el gobierno reconoce las cuestiones de las minorías y las examina seriamente. Algunos órganos o iniciativas gubernamentales se sitúan bajo un liderazgo político de alto nivel para darles una gran proyección o repercusión pública.

²³ Véase la nota sobre política titulada “Roma inclusion: an economic opportunity for Bulgaria, Czech Republic, Romania and Serbia” (Banco Mundial, Dirección Sectorial de Desarrollo Humano, 30 de septiembre de 2010). Se puede consultar en http://siteresources.worldbank.org/INTROMA/Resources/Policy_Note.pdf.

57. Los órganos gubernamentales pueden beneficiarse de la considerable financiación que se asigna permanentemente a las instituciones estatales. Se requiere que los órganos gubernamentales tengan un nivel de responsabilidad relativamente elevado en lo que se refiere al nombramiento de los puestos de categoría superior, los informes anuales, las cuentas y el análisis y la supervisión de los proyectos y sus repercusiones en las minorías. Además, es posible que su desempeño sea objeto de un valioso escrutinio por parte de los medios de comunicación y la sociedad civil. Una crítica que podría dirigirse a los órganos gubernamentales es que pueden sufrir remodelaciones o desaparecer al cambiar la administración política. Por consiguiente, lo ideal es que actúen junto con instituciones independientes y permanentes de derechos humanos que también se dediquen a las cuestiones de las minorías.

58. Las instituciones gubernamentales dedicadas específicamente a esta materia pueden emitir declaraciones y establecer objetivos sobre su misión que tienen gran valor, pues envían importantes mensajes políticos sobre la inclusión y la igualdad de las minorías, que pueden reflejar de manera explícita los problemas a que se enfrentan las minorías. El Ministerio de Asuntos de las Minorías de la India “está capacitando a las comunidades minoritarias y creando un ambiente propicio para reforzar el carácter multirracial, multiétnico, multicultural, multilingüe y multirreligioso de nuestra nación” y su objetivo es “mejorar las condiciones socioeconómicas de las comunidades minoritarias con medidas de acción afirmativa y un desarrollo inclusivo”²⁴. Esos compromisos públicos ofrecen una valiosa oportunidad para que la sociedad civil se involucre y actúe.

59. Es particularmente importante que los enfoques institucionales traten de asegurar la coordinación de iniciativas de políticas y programación que incorporen a todos los ministerios competentes y a otros interesados nacionales. Además, pueden elaborar un marco normativo nacional, tomar la iniciativa en su aplicación y concebir estrategias y programas interministeriales tras consultar con las minorías y otros interesados. Los enfoques holísticos y coordinados reconocen la interrelación existente entre esas cuestiones y las prioridades ministeriales, como la salud, la vivienda, la enseñanza y el empleo, y pueden aportar respuestas en materia de políticas y programación que aborden de forma exhaustiva los problemas a que se enfrentan las minorías y sus causas subyacentes.

60. El Gobierno de Montenegro destacó que su Ministerio de Derechos de las Minorías tiene la misión de supervisar, examinar y proteger los derechos de las minorías de conformidad con la Constitución y las normas internacionales. Otros ministerios y órganos gubernamentales, incluidos los Ministerios de Justicia y Derechos Humanos, Cultura, Educación y Deportes, Interior y Trabajo y Bienestar Social, se encargan de abordar las cuestiones de los derechos de las minorías en sus esferas de responsabilidad.

61. Lituania informó a la Experta independiente de su División de Asuntos de las Minorías Nacionales, perteneciente al Ministerio de Cultura. En 2011 se creó el puesto de Viceministro de Cultura para los Asuntos de las Minorías Nacionales, lo cual puso de relieve la especial atención que prestaba el Gobierno a las cuestiones de las minorías nacionales. En el Ministerio de Cultura también hay un Consejo de Minorías Nacionales, que desempeña un papel esencial en la realización de

²⁴ Véase http://www.minorityaffairs.gov.in/vision_mission.

consultas con las autoridades públicas sobre las cuestiones de las minorías. El Consejo, en el que hay representantes de 29 comunidades nacionales reconocidas, analiza los actos jurídicos y formula recomendaciones sobre la preservación de la identidad nacional.

62. Bosnia y Herzegovina destacó la existencia de un departamento para la protección de los derechos de las minorías nacionales y los grupos religiosos y para la cooperación con ellos, que pertenece al Ministerio de Derechos Humanos y Refugiados. En el departamento trabajan personas pertenecientes a minorías nacionales. En este sentido, hay coordinadores romaníes trabajando en el Ministerio y en cuatro oficinas regionales. También hay un Departamento de las Minorías en la Oficina del Ombudsman. Los consejos de minorías nacionales a nivel estatal y en las entidades autónomas se encargan de preservar y desarrollar la identidad étnica, nacional, religiosa y cultural y prestar asistencia en la labor de reintegración de las comunidades²⁵.

63. El Gobierno del Brasil ha prestado atención institucional a los afrobrasileños debido a su discriminación y a las desproporcionadas desventajas socioeconómicas de los afrodescendientes, en particular mediante la Secretaría de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial (SEPPIR), ministerio creado específicamente para promover las políticas de igualdad racial²⁶. La Ley 12.288 de igualdad racial, aprobada en 2009, refuerza la obligación estatal de garantizar la igualdad de oportunidades para los afrobrasileños. Los proyectos de acción afirmativa combaten las desigualdades estructurales, en particular con respecto al acceso a la educación, la salud y el empleo.

64. En Bulgaria, el Consejo Nacional de Cooperación sobre Cuestiones Étnicas y de Integración está dirigido por el Viceprimer Ministro. El Consejo coordina los programas y las políticas estatales relativos a las minorías étnicas y supervisa la aplicación de las políticas de integración, en consulta con todos los interesados pertinentes. Son miembros del Consejo las organizaciones no gubernamentales que representan a las minorías, incluidos los romaníes²⁷. La Alta Comisionada para la Inmigración y el Diálogo Intercultural del Gobierno de Portugal, dependiente del Ministerio de la Presidencia del Consejo de Ministros, tiene la misión específica de abordar los derechos de las minorías y cuenta con una oficina especialmente dedicada a prestar apoyo a los romaníes.

65. El Comité de Asuntos de las Minorías Étnicas de Viet Nam es un órgano de nivel ministerial encargado de planificar y aplicar las políticas étnicas y las relativas a las regiones montañosas en las que viven principalmente las minorías. El Comité gestiona el desarrollo, la ejecución y la supervisión de los programas y coordina las relaciones entre los ministerios y con los organismos y donantes internacionales. Entre sus prioridades figuran los programas de desarrollo socioeconómico diseñados para hacer frente a las causas de la pobreza, la mejora de la educación y la formación de los funcionarios locales. Además, el Comité forma parte de una estructura institucional en la que está incluido el Consejo Étnico de la Asamblea

²⁵ La Experta independiente realizará una visita oficial a Bosnia y Herzegovina en 2012 por invitación de su Gobierno.

²⁶ Declaración sobre las minorías y la participación efectiva en la vida económica ante el Foro sobre Cuestiones de las Minorías celebrado en 2010.

²⁷ Véase el informe de la Experta Independiente sobre las cuestiones de las minorías relativo a su misión a Bulgaria (4 a 11 de julio de 2011) (A/HRC/19/56/Add.2 y Corr.1).

Nacional, que asesora a esta sobre los asuntos de las minorías étnicas y examina los proyectos de ley.

B. Instituciones y acuerdos autónomos

66. Algunos Estados adoptan enfoques que permiten diferentes grados de autonomía regional, territorial o política. Cuando las minorías están concentradas en un determinado espacio geográfico, a menudo las formas de gobierno descentralizadas les permiten desempeñar un papel más destacado en las instituciones y los órganos de toma de decisiones. En las circunstancias apropiadas, los Estados han cedido competencias y han creado divisiones autónomas u otras divisiones inferiores al Estado o sistemas federales que pueden facilitar que las minorías tengan una influencia más significativa y directa sobre los asuntos que les incumben. El concepto de “subsidiariedad” promueve la adopción de decisiones al nivel político más bajo que sea compatible con los objetivos que se persiguen, y se considera un elemento valioso en el contexto de los derechos de las minorías, especialmente en las recomendaciones acerca de las minorías y la participación política efectiva formuladas en el Foro sobre Cuestiones de las Minorías.

67. Las formas de autonomía no territorial o cultural también pueden servir para preservar elementos de la historia, el idioma y la cultura de las minorías y pueden fomentar el diálogo. Además, pueden dar pie a que se celebren acuerdos institucionales, por ejemplo, en relación con el autogobierno local o de las minorías. En particular, el autogobierno local desempeña funciones en las esferas de la administración autónoma de la educación y la cultura de las minorías, los medios de comunicación, el fomento de las tradiciones y el legado cultural y la inclusión social.

68. La Ley de los derechos de las nacionalidades de Hungría, de 2011²⁸, incluye el derecho a establecer un “autogobierno de las nacionalidades” para las minorías reconocidas, basado en un sistema creado inicialmente en 1993. El autogobierno ofrece un marco institucional para la autonomía cultural, de modo que hay cientos de instancias a nivel local que lo ejercen con representantes elegidos por las minorías. De modo similar, Estonia indicó a la Experta independiente que las minorías étnicas tienen derecho a establecer instituciones de autogobierno de conformidad con la Ley de autonomía cultural de las minorías nacionales y que el Ministerio de Cultura cuenta con un Consejo de Minorías Étnicas.

C. Órganos asesores y representativos

69. En el comentario del Grupo de Trabajo sobre las Minorías de la antigua Comisión de Derechos Humanos acerca de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas (E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2) se señala que los Estados deben “establecer órganos asesores o consultivos en los que participen las minorías dentro de unos marcos institucionales adecuados”. Esos órganos “deben gozar de peso político y ser efectivamente consultados acerca de las cuestiones que

²⁸ Véase la Ley de los derechos de las nacionalidades de Hungría, párrs. 113 a 115. Se puede consultar en [http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL-REF\(2012\)014-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL-REF(2012)014-e.pdf).

repercuten en la población minoritaria”²⁹. Los órganos asesores o consultivos pueden ser permanentes o crearse para situaciones específicas. Dichos órganos ayudan a institucionalizar el diálogo entre el gobierno y los representantes de las minorías y a asegurar que las cuestiones de las minorías queden reflejadas en los procesos de toma de decisiones y de elaboración de políticas en el ámbito local y, a ser posible, también en el nacional. Por consiguiente, tanto a nivel nacional como a nivel regional y local, debería haber órganos asesores y consultivos apropiados cuando a menudo se susciten problemas que afecten a las minorías.

70. El Gobierno de Letonia señaló que había tres órganos consultivos de ámbito nacional en el país: el Consejo Consultivo sobre las Minorías, dependiente del Presidente; el Comité Nacional de las Organizaciones No Gubernamentales para las Minorías, dependiente del Ministerio de Cultura; y el Consejo Consultivo Nacional para la Educación de las Minorías, dependiente del Ministerio de Educación y Ciencia. En la esfera de la administración local, las comisiones de integración en la sociedad cuentan con una amplia participación de las minorías. El Gobierno de Georgia proporcionó información sobre sus instituciones, incluidos el Consejo para la Integración Civil y la Tolerancia, el Consejo para las Minorías Nacionales, creado para facilitar el diálogo entre el Gobierno y las minorías nacionales, y el Consejo de las Religiones, que promueve el diálogo, la integración y la participación de las asociaciones religiosas.

71. Las asambleas u órganos políticos permanentes pueden facilitar la representación de las minorías en las estructuras políticas nacionales. Los miembros de la Asamblea del Pueblo de Kazajstán representan a 40 de los grupos étnicos más importantes. El Gobierno afirma que impulsa y promueve las culturas, los idiomas y las tradiciones de los grupos étnicos, fortalece la unidad interétnica y la armonía controlando las relaciones étnicas y formula recomendaciones sobre la política estatal. Los diputados de la cámara baja del Parlamento son elegidos entre los miembros de la Asamblea. La Cámara de la Federación de Etiopía, que es la cámara alta del Parlamento, está compuesta por representantes de más de 60 “naciones, nacionalidades y pueblos”. Esa Cámara tiene el cometido de actuar como mecanismo de garantía de los derechos de los grupos étnicos, conforme se establece en la Constitución. Esos órganos deben basarse en principios de responsabilidad democrática y legitimidad electoral.

D. Consultores y centros de coordinación

72. Las instituciones, incluidos los ministerios, pueden decidir contar en sus estructuras con asesores, puestos de consultores o centros de coordinación especializados que tengan competencias en las cuestiones de las minorías. Si bien esos puestos prestan una atención institucional relativamente reducida en comparación con la que ofrecen las instituciones o departamentos especializados en la materia, pueden desempeñar funciones relevantes, crear conciencia sobre las cuestiones de las minorías en esferas fundamentales de las políticas y los programas y manifestar la voluntad de las instituciones de abordar los problemas de las minorías. La existencia de puestos de asesores o centros de coordinación en diferentes ministerios puede contribuir a promover la coordinación, el intercambio

²⁹ Se puede consultar en <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/133/84/pdf/G0513384.pdf?OpenElement>.

de información y la elaboración de proyectos conjuntos. Dada la naturaleza especializada de esas funciones, se debería otorgar prioridad a la contratación de personas pertenecientes a minorías, incluidas las mujeres.

VIII. La función de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos

73. Las instituciones nacionales de derechos humanos son órganos independientes y autónomos creados en virtud de una ley, cuyo funcionamiento debe regirse por los principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales (los principios de París) (resolución 48/134 de la Asamblea General, anexo). Ejemplos de instituciones nacionales de derechos humanos son las comisiones de derechos humanos, las oficinas del ombudsman y las instituciones especializadas diseñadas para proteger los derechos de los grupos desfavorecidos o vulnerables³⁰. En 2005, el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre las Minorías de la antigua Comisión de Derechos Humanos observó que las instituciones nacionales de derechos humanos pueden contribuir de forma significativa a la promoción y protección de los derechos de las minorías y que existe un reconocimiento cada vez mayor de la contribución que esas instituciones pueden aportar a la salvaguardia de los derechos de los grupos menos favorecidos de la sociedad, en estrecha colaboración con ellos³¹. Sin embargo, esas instituciones suelen carecer de mandatos claros y proactivos para ocuparse de cuestiones relativas a las minorías.

74. Los principios de París exigen que los órganos aborden la discriminación racial de manera proactiva, en particular sensibilizando a la opinión pública mediante actividades de información y educación y utilizando todos los órganos de la prensa. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) han destacado el hecho de que en algunos Estados los derechos de los grupos, incluidas las minorías, pueden ser controvertidos y cuestionados y que las instituciones de derechos humanos “a menudo son las únicas que pueden hablar, y de hecho hablan, en defensa de los que no tienen voz o de aquellos cuya influencia es mínima”³². Tales instituciones suelen ofrecer evaluaciones críticas de la política y la práctica gubernamentales que resultan esenciales, en particular mediante informes a los órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados que proporcionan perspectivas no gubernamentales y recomendaciones sustantivas. Al disponer de conocimientos especializados en materia de minorías, se encuentran en una posición óptima para asesorar a los gobiernos y criticar sus políticas y prácticas relacionadas con las minorías.

75. Debido a factores financieros, la carga administrativa y de recursos y la importancia de la identidad institucional, muchos Estados suelen preferir instituciones sólidas de derechos humanos de carácter general. Sin embargo, el Centro Europeo de Cuestiones de las Minorías afirma que “dada la importancia de las cuestiones de las minorías para las comunidades tanto minoritarias como mayoritarias [...] el nombramiento de un funcionario o el establecimiento de un

³⁰ Véase “UNDP-OHCHR toolkit”. Disponible en <http://www.ohchr.org/Documents/Countries/NHRI/1950-UNDP-UHCHR-Toolkit-LR.pdf>.

³¹ Véase E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/3.

³² Véase <http://www.ohchr.org/Documents/Countries/NHRI/1950-UNDP-UHCHR-Toolkit-LR.pdf>.

departamento especializado en la protección de las minorías debe valorarse positivamente”³³. En realidad, cabe la posibilidad de que los departamentos o secciones trabajen con marcos normativos y mandatos menos definidos que los de órganos específicos, y tal vez se vean afectados por restricciones de personal y recursos. Puede considerarse que la creación de puestos de la máxima categoría, como el de ombudsman adjunto para las minorías, permite mantener un alto nivel de atención que resulta adecuado para las cuestiones de las minorías.

76. Las oficinas del ombudsman, las comisiones o los órganos de igualdad por motivos de raza que se dedican específicamente a cuestiones de las minorías y tienen mandatos claramente definidos sobre los derechos de las minorías permiten crear una sólida identidad institucional y dan una visibilidad relativamente alta a esos asuntos. Sus mandatos suelen comprender actividades proactivas y de amplio alcance. El Ombudsman de las Minorías de Finlandia, por ejemplo, trabaja para mejorar la situación y la protección jurídica de las minorías étnicas, así como la igualdad, la no discriminación y unas buenas relaciones étnicas³⁴. Entre sus actividades destacan: facilitar orientación sobre cuestiones de etnicidad e información y capacitación sobre cuestiones étnicas; ejercer influencia sobre cuestiones temáticas mediante su participación en debates públicos; y formular declaraciones. Asimismo, controla el cumplimiento de la legislación sobre no discriminación, proporciona asesoramiento y dictámenes jurídicos y realiza actividades en favor de la reconciliación.

77. Una importante función de los órganos independientes de derechos humanos es la prestación de servicios de tramitación de denuncias. Las minorías desfavorecidas pueden ser reacias a denunciar incidentes de discriminación o carecer de información o recursos que les permitan presentar denuncias o darles seguimiento. Los órganos especializados suelen proporcionar asistencia jurídica y servicios de asesoramiento. Asimismo, pueden ofrecer vías alternativas, como servicios de mediación que busquen soluciones al margen de los tribunales y permitan obtener remedios de manera relativamente rápida, gratuita y menos formal. No obstante, las actividades de tramitación de denuncias deben incluir la capacidad de realizar investigaciones basadas en la información o las quejas recibidas y de iniciar o entablar acciones legales ante la justicia, o bien de remitir los casos a otros órganos apropiados, incluidos los tribunales.

78. Los Estados miembros de la Unión Europea deben establecer órganos de igualdad que se ocupen de cuestiones referentes a la raza y la etnicidad de conformidad con la Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico. Dichos órganos deben proporcionar asistencia independiente a las víctimas de discriminación por motivos étnicos o religiosos. Asimismo, deben realizar estudios independientes y publicar informes y recomendaciones en materia de discriminación³⁵. Por consiguiente, existe un número relativamente alto de instituciones dedicadas específicamente a cuestiones de igualdad en Europa en comparación con otras regiones que no cuentan con ese tipo de directrices vinculantes. En cualquier caso, los órganos de promoción de la

³³ Véase http://www.ecmi.de/uploads/tx_ifpubdb/Ombudsman_guide_English.pdf.

³⁴ Véase <http://www.vahemmistovaltuutettu.fi/english>.

³⁵ Véase <http://www.equineteurope.org/564239.html>.

igualdad suelen centrarse principalmente en cuestiones de no discriminación y raras veces prestan atención proactiva y específica a las cuestiones de las minorías.

79. Las comisiones nacionales están presentes en numerosos países y pueden ser órganos de carácter general u ocuparse de cuestiones temáticas o relativas a grupos concretos. Por ejemplo, el Gobierno de Alemania ha establecido un modelo de comisionados de minorías encargados de promover y asegurar los contactos entre el Gobierno y las minorías. A nivel federal, existe un comisionado encargado de las minorías nacionales y los inmigrantes que depende del Ministro del Interior. El Gobierno de Eslovenia destacó la existencia de una comisión para la protección de la comunidad étnica romaní y una comisión para las comunidades minoritarias nacionales húngara e italiana, que cuentan con representantes de esos grupos minoritarios.

80. Entre otras instituciones del Gobierno de Austria, su Comisión de Igualdad de Trato se ocupa de casos de discriminación por motivos étnicos y religiosos, incluidos los relacionados con el empleo y el lugar de trabajo, y trata de cuestiones como el acceso al empleo, las condiciones de trabajo, el acoso y la libertad religiosa. El Ombudsman para la Igualdad de Trato de Austria puede intervenir y negociar con empleadores sobre casos de discriminación y presentar solicitudes a la Comisión. El Ombudsman ofrece información sobre derechos e igualdad, facilita capacitación y puede imponer penas en casos de discriminación y acoso.

81. Además de su Comisión Nacional de Derechos Humanos, Nepal cuenta con una Comisión Nacional de los Dalit, que se estableció en 2002 al constatar que se mantenían la discriminación por motivos de casta y las prácticas relacionadas con los intocables. Dicho órgano promueve la aplicación del derecho nacional e internacional y defendió la promulgación de la Ley sobre la discriminación por motivos de casta y los intocables, aprobada en mayo de 2011, que tipifica como delito ese tipo de discriminación tanto en la esfera pública como en la privada. Entre sus actividades destaca la organización de una campaña de 100 días contra la discriminación por castas, en colaboración con la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Nepal, que el Presidente y la Alta Comisionada pusieron en marcha en septiembre de 2011.

IX. Conclusiones y recomendaciones

82. **El vigésimo aniversario de la aprobación de la Declaración ofrece una oportunidad para que los Estados consideren la adopción de medidas prácticas destinadas a mejorar su aplicación. Los esfuerzos que se necesitan para conseguir un cambio positivo y sistemático que garantice una cultura y una práctica de los derechos de las minorías y la igualdad exigen un compromiso político y enfoques proactivos que a menudo no existen. Aunque las medidas de no discriminación son esenciales, los derechos de las minorías suelen exigir que los Estados apliquen medidas y enfoques positivos, tal como se contempla en la Declaración, para asegurar la igualdad.**

83. **Se pueden producir cambios positivos en la situación de las minorías desfavorecidas si se presta la debida atención institucional a los derechos de las minorías y se elabora un marco de políticas y programas en el que se aborden las cuestiones de las minorías. El punto de partida esencial es la protección legislativa de los derechos de las minorías en el derecho nacional; y la atención**

de las instituciones permite dar el siguiente paso lógico, que supone el tránsito de la legislación a la adopción de medidas concretas para la protección y promoción de los derechos de las minorías.

84. La atención institucional a las cuestiones de las minorías es esencial para modificar las prácticas excluyentes y las percepciones discriminatorias sobre los grupos minoritarios que pueden estar institucionalizadas en la sociedad en general. Por consiguiente, las actividades deberían centrarse no solo en las minorías, sino en todos los sectores de la sociedad. Los enfoques institucionales coordinados deberían incluir a las minorías, las comunidades mayoritarias y la sociedad civil como interesados fundamentales. Las medidas institucionales deberían servir para incorporar las cuestiones de las minorías en todas las instituciones pertinentes y promover la diversidad y la igualdad en todas las esferas de la vida pública.

85. Cuando pueden acceder fácilmente a instituciones que canalizan las denuncias y las reparaciones, incluso en sus propios idiomas, las minorías se muestran más dispuestas a relacionarse con esos órganos y a denunciar casos de discriminación de los que a menudo no se informa o que no suelen ser objeto de impugnación. El hecho de que las instituciones presten atención a los asuntos de las minorías envía a estas el mensaje positivo de que el gobierno reconoce las cuestiones y preocupaciones que les afectan y tiene el compromiso de solucionar los problemas que tienen que ver con ellas; asimismo, contribuye a infundir confianza en las comunidades. Esto puede ser particularmente importante en momentos de agitación política y social o de cambios administrativos o de régimen o tras situaciones de conflicto que afecten a las minorías o en las que estas intervengan.

86. La participación plena y efectiva de las minorías es fundamental para garantizar sus derechos y constituye un objetivo esencial de la atención institucional a las minorías. Una atención efectiva solo puede lograrse si miembros de las minorías participan, como funcionarios y como asociados, en la labor de las instituciones que se ocupan de las cuestiones de las minorías. Debe recordarse en todo momento que las minorías forman parte de la sociedad y han de poder expresarse plenamente en relación con cuestiones que afectan a todos los aspectos de la sociedad, y no solo sobre los asuntos de especial preocupación para la minoría de que se trate. Cuando no tienen esa posibilidad de expresarse, la atención institucional a los derechos de las minorías y las cuestiones relacionadas con ellas es un modo de mejorar su participación en todos los aspectos de la vida y el desarrollo económico, social y político de sus países.

87. No hay soluciones únicas en esta materia y los enfoques más apropiados para la protección de las minorías dependen de las circunstancias de cada país y la situación de los grupos minoritarios, así como de factores culturales, geográficos, históricos, políticos y socioeconómicos. Sea cual fuere el enfoque que se adopte, deben respetarse plenamente los principios del reconocimiento de las minorías, de su participación efectiva y de que sean objeto de consulta.

Recomendaciones

88. La Declaración y las demás normas internacionales y regionales pertinentes sobre derechos de las minorías deben incorporarse en el derecho interno, de modo que se establezca una firme base jurídica para la creación y el fortalecimiento de instituciones en la esfera de los derechos de las minorías.
89. Los Estados deben considerar el establecimiento de instituciones nacionales especializadas para ocuparse de las cuestiones de las minorías, incluidos departamentos, secciones o centros de coordinación específicos dentro de los marcos institucionales nacionales y las instituciones nacionales de derechos humanos. Debe considerarse el establecimiento de órganos consultivos y de asesoramiento, tanto permanentes como especiales, encargados de las cuestiones de las minorías.
90. La competencia técnica sobre cuestiones de las minorías debe incorporarse en los mandatos de todos los ministerios y órganos gubernamentales pertinentes y las instituciones nacionales de derechos humanos. Las entidades especialmente pertinentes para las preocupaciones de las minorías, en particular en las esferas de la educación, el empleo, la salud, la vivienda y la cultura, deben colaborar en el desarrollo de iniciativas y programas conjuntos destinados a las minorías desfavorecidas.
91. Los organismos nacionales de estadística y otros órganos y departamentos gubernamentales pertinentes deben recibir el mandato de reunir datos desglosados, como buena práctica en el ámbito de las cuestiones de las minorías, y desarrollar competencias técnicas internas en cuestiones de minorías y en la recogida de datos y metodologías de análisis pertinentes para la etnicidad, la religión y el idioma.
92. Las instituciones encargadas de las cuestiones de las minorías deben tener fondos, recursos y personal suficientes para cumplir eficazmente sus mandatos y responder debidamente a los problemas, las solicitudes y las necesidades de las minorías.
93. Las instituciones que trabajan en cuestiones de las minorías deben ser transparentes y responsables ante las minorías, especialmente en lo que respecta a los procesos para elegir o nombrar a sus altos representantes y personal y sus métodos de trabajo y actividades.
94. Deben adoptarse y promoverse prácticas y metodologías institucionales para asegurar que las minorías estén representadas de manera plena y eficaz en las instituciones y participen y sean consultadas en relación con todos los aspectos de la labor institucional.
95. Las actividades de sensibilización deben promover la información acerca de los órganos o departamentos especializados sobre derechos de las minorías e igualdad o de los organismos pertinentes, y de sus servicios. Las iniciativas de divulgación deben dirigirse a las comunidades minoritarias, en particular mediante los medios de difusión de las propias minorías, y concentrarse en las localidades donde residen. La información y los servicios deben facilitarse en los idiomas de las minorías.

96. Las instituciones nacionales de derechos humanos, tanto gubernamentales como independientes, deben predicar con el ejemplo y asegurar que sus órganos de gobierno y su personal, en particular en los niveles superiores, reflejen la diversidad de la sociedad, así como garantizar la representación de mujeres de las minorías. Se debe promover y vigilar la diversidad en los sectores público y privado.
97. Las instituciones o departamentos que trabajan en asuntos relacionados con las mujeres deben establecer dependencias o centros de coordinación especializados para mujeres y niñas de las minorías a fin de que se preste la debida atención a las cuestiones que les afectan, así como contratar a mujeres de las minorías.
98. Debe considerarse la posibilidad de establecer suboficinas regionales o locales de las instituciones de derechos humanos y otros órganos pertinentes, especialmente en zonas donde se concentran comunidades minoritarias y localidades donde las minorías pueden enfrentarse a dificultades particulares, como situaciones de violencia, conflicto o desplazamiento.
99. Ejemplos recientes de tensiones y violencia entre grupos religiosos demuestran la necesidad de prestar atención institucional específica a las minorías religiosas y el diálogo interconfesional. Las iniciativas para mejorar el entendimiento y forjar relaciones positivas entre grupos confesionales deben incluir a dirigentes religiosos, instituciones y comunidades de todos esos grupos.
100. Los órganos internacionales con presencia en los países, incluidos los órganos y organismos especializados de las Naciones Unidas, deben considerar la posibilidad de fortalecer las instituciones para asegurar que se disponga de los conocimientos técnicos necesarios y se preste atención a las cuestiones de las minorías, y deben contratar, cuando proceda, a funcionarios de minorías.
-