



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1995/84
29 de diciembre de 1994

ESPAÑOL
Original: FRANCÉS/INGLÉS

COMISION DE DERECHOS HUMANOS
51° período de sesiones
Tema 20 del programa provisional

LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS PERTENECIENTES A MINORIAS NACIONALES
O ETNICAS, RELIGIOSAS Y LINGUISTICAS

Informe del Secretario General

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1 - 8	2
I. OBSERVACIONES DE LOS GOBIERNOS	9	3
Chad	9	3
II. OBSERVACIONES DE ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES	10 - 12	3
Grupo pro Derechos de las Minorías	10 - 12	3

INTRODUCCION

1. La Asamblea General, en su 48º período de sesiones, aprobó la resolución 48/138 por la que instó a los Estados y a la comunidad internacional a promover y proteger los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, de conformidad con la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, incluida la facilitación de su plena participación en todos los aspectos de la vida política, económica, social, religiosa y cultural de la sociedad y en el progreso y el desarrollo económicos de su país; e hizo un llamamiento a los Estados para que adoptaran todas las medidas necesarias, legislativas y de otra índole, para promover y aplicar, como procediera, los principios de la Declaración.
2. Además, la Asamblea encareció a la Comisión de Derechos Humanos que examinara los medios de promover y proteger eficazmente los derechos de las personas pertenecientes a minorías enunciados en la Declaración. Por último, la Asamblea pidió al Secretario General que la informara de la aplicación de esa resolución.
3. La Comisión de Derechos Humanos, en su 50º período de sesiones, aprobó la resolución 1994/22, en la que instó a los Estados a que adoptaran, según conviniera, todas las medidas constitucionales, legislativas, administrativas y de otro tipo que fueran necesarias para promover y dar efecto a la Declaración. Además, la Comisión pidió al Secretario General que recabara opiniones e información de los gobiernos, los organismos especializados, los órganos pertinentes de las Naciones Unidas, las organizaciones y órganos regionales e intergubernamentales y las organizaciones y expertos no gubernamentales de todas las regiones sobre cuestiones relativas a la promoción y aplicación de la Declaración.
4. La Comisión pidió al Secretario General que la informara en su 51º período de sesiones de la aplicación de la resolución en relación con el tema del programa titulado "Los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas".
5. Atendiendo a lo dispuesto en esas resoluciones, el Secretario General, en una comunicación de fecha 13 de junio de 1994, invitó a los Estados, las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales interesadas, los relatores especiales y grupos de trabajo de la Comisión de Derechos Humanos y de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías a que presentaran sus contribuciones al Centro de Derechos Humanos antes del 1º de agosto de 1994.
6. En general los Estados, organizaciones y organismos que respondieron se refirieron a ambas resoluciones. Por consiguiente, las respuestas que se recibieron antes del 1º de noviembre de 1994 se incluyeron en el informe

analítico presentado por el Secretario General a la Asamblea General en su cuadragésimo noveno período de sesiones (A/49/415/Add.1 y 2). Ese informe también se ha puesto a disposición de los miembros y observadores que asistirán al 51º período de sesiones de la Comisión.

7. Después de publicarse el mencionado informe, el Secretario General recibió una respuesta del Gobierno del Chad. El Grupo pro Derechos de las Minorías, una organización no gubernamental reconocida como entidad consultiva por el Consejo Económico y Social, envió una respuesta además de la contenida en el documento A/49/415/Add.1.

8. Esas respuestas se resumen a continuación.

I. OBSERVACIONES DE LOS GOBIERNOS

Chad

[22 de noviembre de 1994]
[Original: francés]

9. El Gobierno del Chad indicó que en el Chad no se ha planteado ningún problema relativo a las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas. En todas las leyes fundamentales del país se ha afirmado siempre la igualdad de todos los ciudadanos y la laicidad del Estado. El proyecto de constitución que se está estudiando actualmente también contiene disposiciones análogas.

II. OBSERVACIONES DE ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

Grupo pro Derechos de las Minorías

[16 de noviembre de 1994]
[Original: inglés]

10. El Grupo pro Derechos de las Minorías complementó la información contenida en el documento A/49/415/Add.1 presentando más información respecto de su participación en la labor de promoción de la Declaración.

11. El Grupo organizó una reunión para propiciar la promoción de los derechos de las personas pertenecientes a minorías, en particular la eficaz promoción de la Declaración. La reunión se celebró el 16 de febrero de 1994 en Ginebra y a ella asistieron 31 participantes de delegaciones ante el 50º período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos, de órganos y organismos de las Naciones Unidas, expertos en minorías y personal del Grupo pro Derechos de las Minorías.

12. Las cuestiones que se plantearon durante el debate se pueden resumir de la siguiente manera:

"La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas y otras normas internacionales precisaban mayor aclaración y con frecuencia había tensiones no resueltas entre la universalidad y la diversidad de los criterios regionales. Hay tensiones entre distintos derechos y grupos de derechos y tensiones entre los derechos de la mujer y los sistemas legislativos en que se tienen en cuenta determinadas costumbres religiosas. Persistiría la cuestión de determinar quién decidiría cuál era el interés superior del niño y hasta qué punto se debían tener en cuenta las normas culturales.

La Declaración reflejaba las ideas dominantes entre los Estados en la época en que se aprobó. La Declaración quizá no fuera muy avanzada, pero como se trataba de un tema muy delicado para algunos Estados, se planteaban muchas cuestiones políticas. Cualquier método de aplicación debía considerarse un proceso, que avanzaría a distintos ritmos según las circunstancias (incluidas distintas situaciones económicas), ya que la cuestión decisiva era la viabilidad de los derechos de las minorías, de manera que ayudara a reducir los conflictos y las tensiones y no a aumentarlos. Podían hacer falta distintas formas de garantías para que fuera una medida que fomentara la confianza.

Las recomendaciones formuladas por Asbjørn Eide fueron elogiadas por ser sumamente constructivas y valiosas; brindaban ideas prácticas sobre la forma de avanzar, pero quizás los gobiernos tuvieran que estudiarlas mucho más antes de que se pudieran adoptar en su totalidad. Tal vez entonces se produjera una internacionalización de esa norma y de las recomendaciones en los Estados.

Se entendía claramente que las normas y recomendaciones tenían por finalidad fundamental prevenir los conflictos sociales mediante la promoción de una buena práctica. Las cuestiones de castigo por los abusos no entraban en el debate.

Era preciso que las propuestas relativas a la aplicación fueran realistas en lo relativo a la forma de hacerlas avanzar en el sistema de las Naciones Unidas. Los gobiernos tenían una amplia diversidad de opiniones, y algunos de ellos, que no habían asistido a la reunión, quizás no vieran esas cuestiones con ánimo tan favorable.

Mecanismos y coordinación

Aunque con frecuencia se elogió y propugnó la coordinación, había que procurar que fuera verdaderamente necesaria. Las palabras podían tener un significado diferente para distintas personas y se preguntó si una atención concentrada y única era verdaderamente lo que hacía falta.

Hubo amplio acuerdo en que hacía falta que en el sistema de las Naciones Unidas se prestara mucha más atención a este asunto y se hicieron diversas sugerencias:

- que se creara un grupo de trabajo de la Comisión o de la Subcomisión;
- que se asignara más tiempo para discutir las cuestiones relativas a las minorías en la Subcomisión;
- que hubiera un tema del programa concreto y que se celebrara un debate sobre las cuestiones relativas a las minorías en la Comisión;
- que el Alto Comisionado para los Derechos Humanos desempeñara una función de coordinación y notificación de los progresos;
- que hubiera un relator especial que apoyara al Alto Comisionado en lo relativo a las cuestiones de las minorías;
- que se siguieran presentando a la Asamblea General informes sobre la aplicación de la Declaración por los órganos, organismos especializados y entidades de las Naciones Unidas.

Cuestiones de aplicación

Antes de proponer un mecanismo concreto era importante que se consideraran los elementos constitutivos de lo que hacía falta hacer para alentar y apoyar la aplicación. En distintas circunstancias, se necesitarían criterios diferentes y a veces suplementarios, que se complementarían pero que no se duplicaran.

Se determinaron algunas cuestiones de importancia decisiva:

- encontrar la forma de propiciar un diálogo entre las minorías y los gobiernos (a nivel local e internacional);
- dejar que los gobiernos examinaran y estudiaran conjuntamente las recomendaciones de Absjorn Eide y la Declaración, en particular su aplicación por los órganos y organismos de las Naciones Unidas;
- facilitar la eficaz promoción de la Declaración y de las recomendaciones de Absjorn Eide;
- velar por que los gobiernos (y, cuando fuera posible, las minorías) estudiaran modelos de buena práctica, incluida la "internalización" de las normas internacionales relativas a las minorías;

- entablar un diálogo con los órganos creados en virtud de tratados respecto de la Declaración y las recomendaciones de Absjörn Eide;
- tratar de incluir de forma apropiada la cuestión de los derechos de las minorías en todos los mecanismos existentes de las Naciones Unidas.

Los gobiernos, los organismos y órganos de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales podían desempeñar una función. Fuera lo que fuera lo que se decidiera, se debía tratar de fomentar un debate constructivo, seguido de acción. Lo importante era la calidad de los mecanismos y no su cantidad y lograr que se les asignaran suficientes recursos y que se les diera suficiente prioridad."

13. El Grupo pro Derechos de las Minorías y el Centro Ibn Khaldoun organizaron un seminario sobre las consecuencias de la Declaración en el mundo árabe. El principal objetivo de esa reunión fue sensibilizar a la opinión pública de la región del Oriente Medio acerca de los derechos de las minorías y centrarse en la aplicación de la Declaración como norma internacional de promoción de esos derechos.

14. El Grupo también publicó un informe temático titulado "Los derechos a la educación y las minorías". A continuación se reproducen las partes del informe que parecen más pertinentes para la cuestión de la promoción eficaz de la Declaración:

"El derecho humano general a la educación supone algunos deberes del Estado y, al igual que los demás derechos enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), este derecho concreto debe concederse "sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición" (véase el capítulo 2). Tal como indica Patrick Thornberry en su examen de las normas internacionales, esta forma de enfocar el valor de la educación refleja una perspectiva intercultural más que cultural y puede llevar al supuesto de que las culturas pueden valerse por sí mismas, seguras en su propio sistema de valores. Para los grupos amenazados, hace falta respaldar las normas que promueven el respeto mutuo mediante otras normas adicionales a fin de afirmar la validez de determinadas culturas mediante la educación y por otros medios.

Por consiguiente, los capítulos 4, 5 y 6 reflejan una ambivalencia: el valor de la educación intercultural, que se refiere a la educación de la mayoría tanto como a la de la minoría, y el valor de la educación que protege y promueve la identidad cultural de la minoría. Esta última puede requerir sistemas de educación separados, y en el párrafo 3 del artículo 27 del Convenio N° 169 (1989) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se dice que los gobiernos "deberán reconocer el derecho de esos pueblos [pueblos indígenas] a crear sus propias instituciones y medios de educación". Sin embargo, si bien las respuestas a las necesidades educacionales de las minorías que reflejan distinciones entre

identidades culturales pueden llevar a un sistema de educación separado, la educación intercultural tiene un efecto contrario y complementario y produce un sistema que fomenta las relaciones entre grupos. Para que se aliente la comprensión mutua, la tolerancia y la amistad entre las naciones, las religiones y las razas debe haber un intercambio entre grupos.

La importancia de la educación intercultural se indica claramente en la Declaración de las Naciones Unidas sobre las minorías: "Los Estados deberán adoptar, cuando sea apropiado, medidas en le esfera de la educación, a fin de promover el conocimiento de la historia, las tradiciones, el idioma y la cultura de las minorías que existen en su territorio. Las personas pertenecientes a minorías deberán tener oportunidades adecuadas de adquirir conocimientos sobre la sociedad en su conjunto".

El idioma se ha considerado una de las formas más importantes de que disponen las minorías para definirse; sin embargo, no se puede dissociar de su contenido cultural. Por consiguiente, las cuestiones relacionadas con el idioma se confunden en parte con las que se derivan de la existencia de sistemas de valores y de creencias diferentes. Tanto en el capítulo relativo al idioma y la educación (4) como en el relativo a los aspectos de la educación secular relacionados con la religión (5) se considera la utilidad de la distinción entre la esfera pública y la privada. Rachel Warner explica que, a pesar de la lealtad de los niños pertenecientes a grupos minoritarios a su lengua materna, el idioma de la escuela puede empezar a invadir el hogar. Es preciso enseñar a los grupos minoritarios el idioma nacional del Estado en que viven y es preciso que se les enseñe bien a fin de que puedan participar plenamente en la sociedad. Sin embargo, el acceso al idioma del poder y el gobierno mediante la educación puede distanciar a los miembros de las minorías de su propia cultura, reforzando el aislamiento y la opresión de quienes quedan al margen de la cultura dominante. Si los idiomas mayoritarios tienen prestigio y categoría y los miembros de la mayoría consideran que los idiomas de la minoría son inferiores y de poca categoría, puede que los niños se muestren reacios a utilizarlos. De la misma manera, las comunidades minoritarias sólo se sentirán seguras en su identidad religiosa si los valores de la esfera privada, que se suelen articular a través de la religión, se enseñan de tal manera que queden confirmados los valores de todos los niños de la sociedad. Jagdish Gundara afirma que el secularismo positivo va más allá de la simple tolerancia religiosa de otros grupos, ya que avanza hacia el concepto de que todos los grupos pertenecen a la sociedad. Sólo se pueden resolver las complicadas cuestiones que plantea la diversidad cultural si el respeto de esa diversidad cultural es un valor fundamental común.

En el capítulo final (6), Sarah Graham-Brown examina la función del programa de estudios. La preparación del programa de estudios refleja las prioridades ideológicas y educativas del Estado. Gracias a la alfabetización la gente ha podido crear versiones autorizadas de su historia y, sobre todo en los casos en que un determinado grupo étnico

o una elite domina el gobierno, el control del programa de estudios hace que se cree una versión de la historia que pone de relieve la función política y social de ese grupo a expensas de otros. Además, conviene señalar que es frecuente que el sistema de educación dominante siga siendo eurocéntrico, incluso en sociedades poscoloniales, y los conocimientos de la cultura minoritaria quedan marginados por una cultura mayoritaria que antes también había estado reprimida.

Cuando se ha tratado de desarrollar la educación multicultural para que reflejara la diversidad cultural de la sociedad, algunos han criticado una tendencia a centrarse en la minoría en vez de discutir las actitudes de la mayoría respecto de otros grupos. La cuestión de las relaciones entre culturas se aprecia en el grado de participación de los representantes de las minorías en la adopción de las políticas educativas y en la preparación de los programas de estudios. Teniendo presente la importancia de la heterogeneidad entre grupos y dentro de ellos, no se puede suponer que la pertenencia a una minoría reprimida significa que todas las personas que componen ese grupo están de acuerdo en cuanto al carácter de su cultura y de su identidad ni en cuanto a la forma en que deberían reflejarse en el programa de estudios. El diálogo intercultural, si se combina con la educación desde una perspectiva de identidad cultural, permite a los miembros de minorías discutir esas cuestiones sin tener la sensación de que los desacuerdos menoscaban los intereses del grupo.

Hasta qué punto las minorías y las mayorías pueden disfrutar de su derecho a la educación y ejercerlo depende de algunas condiciones políticas, económicas y sociales que se dan en los Estados (véase el capítulo 3). Los recursos económicos de que disponen los Estados para la educación universal influyen considerablemente en las cuestiones de idioma, religión y programas de estudios que se discuten en los capítulos 4, 5 y 6. El Grupo pro Derechos de las Minorías está tratando de obtener más pruebas para demostrar hasta qué punto las políticas de ajuste estructural, que en el fondo parecen reducir la obligación de los Estados de proporcionar educación como parte de los derechos económicos, sociales y culturales, han tenido consecuencias particularmente adversas para los grupos minoritarios. Las minorías tienen el mismo derecho a participar en la educación que los demás ciudadanos del Estado. Aunque no se puede saber lo que habría pasado si no se hubieran impuesto políticas de ajuste estructural, en los lugares en que se están aplicando los grupos minoritarios suelen ser de los sectores más desfavorecidos de la población y puede que sean los más vulnerables a las reducciones de recursos económicos y a la introducción de derechos.

En las zonas en que hay luchas armadas y disturbios civiles queda perturbado el curso normal de la vida, incluidas las actividades educativas (sean académicas o no). Esto se aplica tanto a las minorías como a las mayorías, pero puede que la ruptura de las relaciones entre grupos sea en sí misma una de las razones de la violencia. Un entorno de paz favorece la educación y también es el producto de una educación que

respeta y promueve los derechos de las minorías y que propugna la comprensión entre culturas y relaciones equitativas entre la minoría y la mayoría.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas amplía el significado del artículo 27. En el párrafo 3 del artículo 4 se dispone que:

"Los Estados deberán adoptar medidas apropiadas de modo que, siempre que sea posible, las personas pertenecientes a minorías puedan tener oportunidades adecuadas de aprender su idioma materno o de recibir instrucción en su idioma materno."

Esta disposición no es satisfactoria porque habla del estudio del idioma minoritario y del estudio en el idioma como posibilidades distintas, y las califica diciendo "siempre que sea posible". No obstante, lo apropiado de las medidas es algo que se puede propugnar y que debe depender del objetivo general expresado en el artículo 1 de la Declaración, a saber, promover la continuación de las culturas minoritarias y fomentarlas. En el párrafo 4 del artículo 4 se hace una referencia concreta a la educación:

"Los Estados deberán adoptar, cuando sea apropiado, medidas en la esfera de la educación, a fin de promover el conocimiento de la historia, las tradiciones, el idioma y la cultura de las minorías que existen en su territorio. Las personas pertenecientes a minorías deberán tener oportunidades adecuadas de adquirir conocimientos sobre la sociedad en su conjunto."

Este párrafo se refiere a las medidas que debe tomar el Estado y no a los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Las medidas serían "apropiadas" en la mayoría de los casos a fin de lograr que la sociedad en conjunto conozca mejor a las minorías que viven en ella. Este párrafo debería repercutir en el contenido de los programas de estudios. Recíprocamente, las minorías, en su educación, deberían familiarizarse con la sociedad en que viven sin caer en el fundamentalismo étnico: esto también es importante en los programas de estudio. La importancia de la Declaración de las Naciones Unidas no debe subestimarse. Aunque no es un tratado, la Declaración contiene normas mínimas globales para la protección y promoción de los derechos de las minorías e influirá en el contenido y el diseño de los programas de las Naciones Unidas sobre las minorías en un futuro previsible. La Declaración contribuye algo a remediar el descuido en que se dejó la cuestión de las minorías en los primeros años de la posguerra.

Algunas observaciones generales

El derecho internacional reconoce que la educación es un derecho humano general y también una parte decisiva de los derechos de las minorías. La voluntad de aplicar el derecho general se expresa en una

gama más amplia de derechos de los tratados que el derecho minoritario concreto. La educación de las minorías se aborda más ampliamente en instrumentos de derechos "en gestación", en resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas y en los instrumentos de la Conferencia sobre la Cooperación y la Seguridad en Europa. Por consiguiente, queda margen para desarrollar los aspectos de los derechos de las minorías a la educación relacionados con el derecho positivo, aunque la perspectiva de un tratado general sobre los derechos de las minorías es remota. Sin embargo, el conjunto de instrumentos es polifacético y muchos de los intereses de las minorías se tienen en cuenta en uno u otro instrumento. El principio mínimo o fundamental del derecho internacional es la protección de las minorías y de su identidad y la creación de condiciones que promuevan esa identidad. Los detalles sobre la educación pueden estar relacionados con esa norma básica y abierta que requiere constante atención por parte de los Estados y representa un programa de acción que está siempre inacabado. Se pueden sugerir algunos principios que deberían tenerse en cuenta en todos los instrumentos:

- "1. Las minorías deben participar en los programas generales de educación subvencionada tanto como los demás ciudadanos del Estado. En ese contexto, los principios de la no discriminación y la igualdad de derechos son primordiales.
2. Las minorías tienen reivindicaciones especiales que también reflejan la idea de la igualdad, ya que con frecuencia una minoría está en una posición vulnerable en relación con los grupos más poderosos de la sociedad.
3. Los derechos de las minorías a existir y a mantener su identidad presuponen un componente educacional.
4. En ese contexto un régimen apropiado de educación supondría en términos ideales que se educara a las minorías en su propio idioma y que se les enseñara su cultura; también supone incluir conocimientos acerca de la sociedad en que viven y que la sociedad respete y comprenda la contribución de las minorías a la cultura nacional. Por lo tanto, el proceso de educación debe estar dirigido a los derechos humanos en su sentido más amplio."
