



Asamblea General

Distr. general
17 de julio de 2024
Español
Original: inglés

Septuagésimo noveno período de sesiones

Tema 71 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

Diseños institucionales que promueven la participación efectiva de las minorías en pro de sociedades diversas e inclusivas

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe del Relator Especial sobre cuestiones de las minorías, Nicolas Levrat, de conformidad con la resolución 2005/79 de la Comisión de Derechos Humanos.

* [A/79/150](#).



Informe del Relator Especial sobre cuestiones de las minorías, Nicolas Levrat

Resumen

En el presente informe, el Relator Especial sobre cuestiones de las minorías reflexiona y formula recomendaciones sobre los diseños institucionales de los Estados con miras a mejorar la promoción de la participación efectiva de las minorías, lo que redundará en sociedades más diversas e inclusivas. También se hace hincapié en los diseños institucionales de los Estados como elemento crucial para determinar el destino de las minorías, ya que es a nivel nacional donde se pueden aplicar plenamente los derechos de las minorías, incluido su derecho a participar efectivamente en los procesos de toma de decisiones, en consonancia con el párrafo 3 del artículo 2 de la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas de 1992 (resolución [47/135](#) de la Asamblea General, anexo). El presente informe sirve para estudiar la forma en que los diseños institucionales de los Estados han contribuido a materializar los derechos de las minorías en la actualidad y para formular recomendaciones encaminadas a mejorar estos diseños.

El Relator Especial también hace un resumen de sus visitas a los países, de las comunicaciones y de otras actividades de su mandato en el período 2023-2024, en particular desde su nombramiento el 1 de noviembre de 2023.

I. Introducción

1. El Relator Especial sobre cuestiones de las minorías, Nicolas Levrat, presenta este informe a la Asamblea General de conformidad con el mandato que le confió la Comisión de Derechos Humanos en su resolución 2005/79 y el Consejo de Derechos Humanos en su resolución 52/5. En el informe, el Relator Especial resume sus actividades entre 2023 y 2024 desde su nombramiento el 1 de noviembre de 2023, y en la parte temática, reflexiona y formula recomendaciones para introducir mejoras en los mecanismos institucionales que promueven la participación efectiva de las minorías en pro de sociedades más diversas e inclusivas, en las siguientes secciones: a) motivos para estudiar los mecanismos institucionales de los Estados en relación con las cuestiones de las minorías; b) propósitos de la participación efectiva de las personas pertenecientes a minorías en los procesos decisorios, c) cuestiones que atañen a las minorías más allá de los derechos humanos, d) factores subyacentes que promueven diseños institucionales respetuosos con las minorías, e) cinco formas de hacer efectivos los derechos de las minorías a nivel nacional, con o sin participación de las personas pertenecientes a minorías, f) participación efectiva de las personas pertenecientes a minorías gracias a un diseño institucional específico, g) participación efectiva de las personas pertenecientes a minorías gracias a un diseño institucional común, h) autogobierno (autonomía), e i) ejercicio de los derechos de las minorías y aplicación de las políticas relativas a ellas. La sección final contiene conclusiones preliminares y recomendaciones.

II. Actividades del Relator Especial en 2023 y 2024

2. El Relator Especial desea señalar a la atención de la Asamblea General la página web dedicada al mandato sobre cuestiones de las minorías, en la que se ofrece información general sobre las actividades relacionadas con el mandato, incluidas las comunicaciones, los comunicados de prensa, las comparecencias públicas, las visitas a los países y los informes temáticos¹. En el informe presentado al Consejo de Derechos Humanos en su 55º período de sesiones (A/HRC/55/51) se ofrece una visión general de las actividades del anterior titular del mandato, Fernand de Varennes, correspondientes al período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de octubre de 2023, así como de las actividades del actual titular del mandato correspondientes al período comprendido entre noviembre y diciembre de 2023. Tras la prórroga de tres meses del mandato de su predecesor por el Consejo de Derechos Humanos, el mandato del actual Relator Especial comenzó de forma excepcional el 1 de noviembre de 2023.

3. Desde su nombramiento, el Relator Especial ha participado en una serie de actividades de promoción y sensibilización sobre los derechos humanos de las minorías. Entre ellas cabe destacar una misión a Nueva York en junio de 2024, durante la cual se reunió con representantes de varios Estados Miembros de diferentes regiones, miembros de la sociedad civil y funcionarios de las Naciones Unidas para abogar por la incorporación de las cuestiones de las minorías en la Cumbre del Futuro y en Un Pacto para el Futuro. También asistió e intervino en docenas de conferencias presenciales o en línea, y participó en otras diversas actividades de concienciación como seminarios con becarios, estudiantes y jóvenes pertenecientes a minorías, así como entrevistas en los medios de comunicación.

4. Del 15 al 18 de febrero de 2024, el Relator Especial participó en Estambul (Türkiye) en un acto sobre la preservación y el fortalecimiento de las lenguas maternas del país, organizado por Minority Rights Group Europe. El 20 de marzo, el

¹ Véase www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/SRMinorities/Pages/SRminorityissuesIndex.aspx.

Relator Especial pronunció un mensaje de video en un evento paralelo de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer organizado por Coptic Solidarity Network y Jubilee Campaign. El acto se centró en colmar las lagunas de los sistemas de protección social de las mujeres pertenecientes a minorías. El 13 de mayo de 2024 organizó, junto con la Representación Permanente de Malta ante las Naciones Unidas, un acto sobre el tema “Consolidación de la paz: los jóvenes de las minorías en los esfuerzos de prevención de conflictos y en las políticas socioeconómicas inclusivas”. El objetivo del acto era colmar las lagunas existentes en los enfoques de prevención de conflictos abordando el potencial de los jóvenes de los grupos minoritarios para la prevención de conflictos y el desarrollo socioeconómico. Entre otros actos y seminarios, impartió conferencias en la Minority Rights Academy de Estambul (Türkiye) organizadas por la Hrant Dink Foundation los días 7 a 9 de junio; participó y presentó una ponencia en una conferencia titulada “Protección de la educación en lenguas minoritarias y fortalecimiento de los derechos lingüísticos —¿Cómo avanzar?”, organizada por la Red Europea para la Igualdad de las Lenguas en Barcelona (España) los días 14 y 15 de junio; pronunció un discurso inaugural ante los participantes del curso de la Universidad de Verano de Budapest sobre la protección de las minorías en Europa organizado por el Institute for the Protection of Minority Rights, el 8 de julio; pronunció una ponencia en la Escuela de Verano 2024 sobre los derechos de las minorías mundiales, organizada por el Instituto Tom Lantos en Budapest, el 9 de julio; y presentó una ponencia en la Escuela de Verano del Eurac Institute for Minority Rights en Bolzano (Italia) el 12 de julio.

A. Visitas a los países

5. En 2023, el anterior Relator Especial realizó una visita oficial a Tayikistán entre el 9 y el 20 de octubre. En marzo de 2024, el actual Relator Especial presentó el informe sobre la visita de su predecesor ([A/HRC/55/51/Add.2](#)) al Consejo de Derechos Humanos en su 55º período de sesiones.

6. En mayo de 2024, el Gobierno de Costa Rica informó de que el país ya no podría recibir al Relator Especial en visita oficial en el segundo semestre de 2024. El Relator Especial ha enviado diversas solicitudes de visita oficial a Colombia, la India, el Japón, Jordania, Malasia, Nepal, Nueva Zelandia, el Senegal, la Arabia Saudita, Sudáfrica, Túnez y Zambia para su realización durante 2024.

B. Comunicaciones

7. En 2023, el Relator Especial sobre cuestiones de las minorías envió de forma individual o conjunta un total de 49 comunicaciones. De ellas, 37 eran cartas de transmisión de denuncias, 6 eran llamamientos urgentes y otras 6 eran cartas en las que se expresaba preocupación por proyectos de ley, leyes, políticas o prácticas que no cumplían el derecho y las normas internacionales de derechos humanos. De las 49 comunicaciones, 41 fueron enviadas conjuntamente con otros titulares de mandatos de los procedimientos especiales y 8 fueron enviadas por el titular del mandato relativo a las minorías. En cuanto a la distribución geográfica, 11 de las comunicaciones correspondieron a la región de África, 19 a la región de Asia y el Pacífico, 4 a países de Europa oriental, 3 a América Latina y el Caribe y 12 a Europa occidental y otros países.

8. El Relator Especial sobre cuestiones de las minorías envió un total de 22 comunicaciones entre el 1 de noviembre de 2023 y el 24 de junio de 2024. De ellas, 17 eran cartas de transmisión de denuncias, 3 eran llamamientos urgentes y otras 2 eran cartas en las que se expresaba preocupación por proyectos de ley, leyes, políticas

o prácticas que no cumplían el derecho y las normas internacionales de derechos humanos. En cuanto a la distribución geográfica, 12 de las comunicaciones correspondieron a la región de Asia y el Pacífico, 2 a Europa oriental, 1 a la región de América Latina y el Caribe y 7 a Europa occidental y otros países.

C. Foro sobre Cuestiones de las Minorías

9. El 16º período de sesiones del Foro sobre Cuestiones de las Minorías se celebró los días 30 de noviembre y 1 de diciembre de 2023 de forma presencial en el Palacio de las Naciones en Ginebra, con algunas medidas para dar cabida a intervenciones en línea. El tema fue “Las minorías y las sociedades cohesionadas: igualdad, inclusión social y participación socioeconómica”. El evento reunió a más de 570 participantes de 74 países, entre ellos representantes de Estados, mecanismos, órganos y organismos especializados, fondos y programas de las Naciones Unidas, organizaciones intergubernamentales, organizaciones y entidades regionales en el ámbito de los derechos humanos, instituciones nacionales de derechos humanos y otros órganos nacionales pertinentes, minorías y organizaciones no gubernamentales, así como académicos y expertos en minorías.

10. El 16º período de sesiones del Foro se alineó con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y tenía por objeto trabajar por un futuro sin pobreza y con menos desigualdades, en el que prevalezcan la paz, la justicia y sólidas instituciones en sociedades cohesionadas². El propósito del período de sesiones era abordar los múltiples desafíos a los que se enfrentan las comunidades minoritarias en todo el mundo, centrándose en fortalecer su participación socioeconómica y en garantizar la igualdad y la inclusión social. En marzo de 2024, las recomendaciones del Relator Especial (A/HRC/55/70) se presentaron al Consejo de Derechos Humanos en su 55º período de sesiones.

III. Motivos para estudiar los mecanismos institucionales de los Estados en relación con las cuestiones de las minorías

11. No existe ninguna norma de derecho internacional general que defina los derechos de las minorías, y como declaró la Corte Internacional de Justicia en 1975, “ninguna norma de derecho internacional, en opinión de la Corte, exige que la estructura de un Estado siga un modelo determinado, como se desprende de la diversidad de formas de Estado que existen en el mundo actualmente”³. En este contexto, los Estados Miembros de las Naciones Unidas aceptan tener en cuenta los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, tal como se estipula en la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas (resolución 47/135 de la Asamblea General, anexo), aprobada por consenso por la Asamblea el 18 de diciembre de 1992, al tratar las cuestiones de las minorías en el plano nacional. Como describe el Relator Especial en el presente informe, basándose en las contribuciones recibidas tras una solicitud de aportaciones y en una investigación no exhaustiva pero amplia, muchas de estas cuestiones relativas a las minorías son cuestiones sociales que implican componentes estructurales de las sociedades nacionales. Por consiguiente, el destino de las minorías se beneficiará o se resentirá en gran medida de los mecanismos institucionales nacionales, ya que es en este plano donde deben concretarse los derechos de las personas pertenecientes a minorías.

² Véase www.ohchr.org/en/events/forums/2023/sixteenth-session-forum-minority-issues.

³ *Western Sahara, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1975*, pág. 12, párr. 94.

Además, en la Declaración se establece que “las personas pertenecientes a minorías tendrán el derecho de participar efectivamente en las decisiones que se adopten a nivel nacional y, cuando proceda, a nivel regional respecto de la minoría a la que pertenezcan o de las regiones en que vivan, de toda manera que no sea incompatible con la legislación nacional”. El presente informe sirve para estudiar cómo se cumple este requisito en 2024 y para proponer directrices para mejorar los mecanismos institucionales que promueven la participación efectiva de las minorías en sociedades diversas e inclusivas.

12. En cuanto al derecho internacional, ni siquiera las disposiciones específicas sobre los derechos de las minorías que figuran en los tratados multilaterales definen de forma precisa el contenido de estos derechos. Por ejemplo, el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dice: “En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma”. El artículo 30 de la Convención sobre los Derechos del Niño se articula de la misma manera⁴. Evidentemente, la “no denegación” de derechos no constituye una disposición de aplicación automática; por tanto, para materializarse y aplicarse requiere medidas específicas a nivel nacional. El Comité de Derechos Humanos, en su observación general núm. 23 sobre el artículo 27 (CCPR/C/21/Rev.1/Add.5), “observa que este artículo establece y reconoce un derecho que se confiere a las personas pertenecientes a grupos de minorías y que constituye un derecho separado, que se suma a los demás derechos de que pueden disfrutar esas personas, al igual que todas las demás, en virtud del Pacto”. Por consiguiente, el presente informe se centrará en la articulación y el ejercicio de estos derechos adicionales en el plano nacional.

13. Cuando, en 2005, el Grupo de Trabajo sobre las Minorías de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos aprobó un comentario a la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas (E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2), también reconoció que la Declaración se basaba en la misma lógica de considerar los derechos de las minorías como complementarios de los derechos humanos universales (lógica de la adicionalidad)⁵. Estos derechos adicionales deben articularse en los ordenamientos jurídicos nacionales. Esta idea se ajusta perfectamente a la estructura de los derechos de las minorías en la arquitectura de los derechos humanos de las Naciones Unidas. Cuando la Asamblea General adoptó la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948, en la misma resolución decidió “no tratar específicamente, en el texto de la presente Declaración, la cuestión de las minorías” porque “es difícil adoptar una solución uniforme de esta compleja y delicada cuestión que presenta aspectos especiales en cada Estado donde se plantea”. La propia naturaleza de los derechos de las minorías hace que no puedan promulgarse a nivel internacional y que necesiten materializarse y sustanciarse a nivel nacional, o incluso a veces —cuando los mecanismos institucionales lo permiten— a nivel subnacional. Incluso el Convenio

⁴ “En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas o personas de origen indígena, no se negará a un niño que pertenezca a tales minorías o que sea indígena el derecho que le corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión, o a emplear su propio idioma”.

⁵ “La Declaración se funda en los derechos enunciados en la Carta Internacional de Derechos Humanos y en otros instrumentos de derechos humanos y los aumenta, fortaleciendo y aclarando los derechos que permiten que las personas pertenecientes a minorías preserven y afirmen su identidad como miembros de un grupo. Durante todo el proceso se deben respetar los derechos enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, incluido el principio de la no discriminación”.(E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2, párr. 4).

Marco para la Protección de las Minorías Nacionales del Consejo de Europa⁶, el único tratado plurilateral que trata cuestiones relacionadas con las minorías, considera que, “habida cuenta de la variedad de situaciones y problemas que deben resolverse, se optó por un convenio marco que contiene esencialmente disposiciones de naturaleza programática que definen objetivos que las partes se comprometen a cumplir. Estas disposiciones, que no serán de aplicación directa, dejan a los Estados interesados un cierto margen de discrecionalidad en el cumplimiento de los objetivos que se han comprometido a lograr, lo que les permite tener en cuenta circunstancias particulares”⁷. Como consecuencia lógica, “la aplicación de los principios enunciados en el presente convenio marco se hará por medio de la legislación nacional y de las políticas públicas apropiadas”⁸. Esta estructura en dos niveles de los derechos de las minorías constituye el ADN de los derechos de las minorías.

14. Además, hay que entender que los derechos de las minorías son de naturaleza compleja. Todos ellos se califican como “derechos de las minorías” debido a las personas a las que se refieren (personas pertenecientes a minorías), pero no todos son de la misma naturaleza. Algunos pueden describirse como derechos de reivindicación —como “el derecho a disfrutar de su propia cultura, a profesar y practicar su propia religión y a utilizar su propio idioma, en privado y en público”⁹ o “el derecho a crear y mantener sus propias asociaciones”¹⁰, mientras que otros, la mayoría, requieren para materializarse de medidas concretas que deben adoptar las autoridades del Estado. Esto también se reconoce claramente en el artículo 1 de la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas, que reza: “Los Estados adoptarán medidas legislativas y de otra índole adecuadas para lograr esos fines”¹¹. Y en la adopción de tales medidas, “las personas pertenecientes a minorías tienen derecho a participar efectivamente en las decisiones que se adopten en el plano nacional y, cuando proceda, en el regional, respecto de la minoría a la que pertenezcan o de la región en que vivan, de manera que su participación no sea incompatible con la legislación nacional”¹².

IV. Propósitos de la participación efectiva de las personas pertenecientes a minorías en los procesos decisorios

15. El propósito de este requisito de la participación efectiva es triple: En primer lugar, las personas pertenecientes a minorías deben poder preservar y promover su identidad en la esfera pública, como exige el artículo 1 de la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas. En segundo lugar, la participación efectiva en el proceso de adopción de decisiones tiene por objeto garantizar que las medidas adoptadas que afecten a los derechos o intereses de las personas pertenecientes a un grupo minoritario estén en consonancia con sus prioridades y no tengan efectos discriminatorios¹³. En tercer

⁶ Serie de Tratados del Consejo de Europa núm. 157, adoptado el 10 de noviembre de 1994 y abierto a la firma el 1 de febrero de 1995. Actualmente ratificado por 39 países europeos.

⁷ Consejo de Europa, “Informe Explicativo del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales”, febrero de 1995, párr. 11. Adoptado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa simultáneamente al propio Convenio.

⁸ Consejo de Europa, “Informe Explicativo del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales”, párr. 13.

⁹ Resolución 47/135 de la Asamblea General, anexo, art. 2, párr. 1.

¹⁰ *Ibid.*, párr. 4.

¹¹ *Ibid.*, art. 1, párr. 2.

¹² *Ibid.*, art. 2, párr. 3.

¹³ Este requisito debe cubrir los dos aspectos de la discriminación legal, es decir, la no discriminación ante la ley y la no discriminación dentro de la ley. Este doble aspecto se establece específicamente en el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y

lugar, la participación efectiva empoderará a las personas pertenecientes a minorías para que contribuyan eficazmente al desarrollo de la sociedad en su conjunto, en particular mediante su participación efectiva en la vida cultural, religiosa, social, económica y pública¹⁴, pero también representando los diversos intereses y prioridades de las sociedades complejas y compuestas que constituirán la base de la mayoría de los países existentes en 2024.

A. Preservar y promover la identidad de las minorías en la esfera pública

16. Sería absurdo pedir al grupo dominante —la mayoría— que defina y promueva la identidad de las personas pertenecientes a diferentes grupos minoritarios. En el artículo 1 de la Declaración no solo se pide a los Estados que protejan la existencia de las minorías nacionales o étnicas, culturales, religiosas y lingüísticas, sino también que “propicien las condiciones para la promoción de esa identidad”. En el mismo artículo se establece claramente un vínculo entre la existencia de las minorías y su capacidad para promover su identidad. Además, en el párrafo 2 del artículo 1 se exige incluso a los Estados que “adopten medidas legislativas y de otra índole adecuadas para lograr esos fines”. Esta parece ser una nueva clase de obligación positiva para los Estados: ofrecer “condiciones” que permitan a las personas pertenecientes a minorías promover su identidad común. Entre las contribuciones recibidas tras la solicitud de aportaciones¹⁵, varios remitentes subrayaron que, para posibilitar una participación efectiva, dichas condiciones también debían incluir medidas de empoderamiento de los miembros de los grupos minoritarios. Las condiciones también se refieren, más allá de las disposiciones específicas, a la distribución de competencias dentro de cada Estado, en particular en ámbitos como la cultura, la educación y la religión, que puede incrementar o menoscabar significativamente la capacidad de las personas pertenecientes a las minorías para promover su identidad. Por ello, el artículo 1 de la Declaración exige un cierto grado de autonomía territorial o sectorial¹⁶ (autogobierno) en estos ámbitos. Los sistemas vectores a través de los cuales se puede promover esta identidad pueden ser privados (asociaciones culturales y escuelas privadas) o públicos. En este último caso, deberá existir algún nivel institucional —ya de carácter territorial o sectorial— en la estructura del Estado que aplique políticas que faciliten la promoción de la identidad de las minorías.

Políticos, que reza así: “Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley”.

¹⁴ Resolución 47/135 de la Asamblea General, anexo, art. 2, párr. 2.

¹⁵ Véase

www.ohchr.org/en/calls-for-input/2024/call-input-report-special-rapporteur-minority-issues-un-general-assembly

¹⁶ En el párrafo 136 de su comentario temático núm. 2 titulado “La participación efectiva de las personas pertenecientes a minorías nacionales en la vida cultural, social y económica y en los asuntos públicos”, adoptado el 27 de febrero de 2008, el Comité Asesor sobre el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales señaló que “cuando los Estados Partes prevén acuerdos de autonomía cultural, las disposiciones constitucionales y legislativas correspondientes deberán especificar claramente la naturaleza y el alcance del sistema de autogobierno y las competencias de los órganos autónomos. Además, en las leyes respectivas deberá aclararse su condición jurídica, las relaciones entre ellos y otras instituciones estatales competentes, así como la financiación del sistema previsto de autogobierno. Es importante que las personas pertenecientes a las minorías nacionales participen, y que sus opiniones se tengan debidamente en cuenta, cuando se elabore o modifique la legislación sobre los acuerdos de autonomía”. Véase <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800bc7e8>.

B. Participación efectiva en la adopción de marcos normativos específicos no discriminatorios

17. En cuanto al requisito de la no discriminación, hay que subrayar ante todo que este requisito debe ir más allá de la prohibición de discriminación por los motivos que definen a las minorías¹⁷ (orígenes nacionales o étnicos, pertenencia a una comunidad religiosa o uso de un idioma minoritario), tal como se establece en los instrumentos de derechos humanos¹⁸, y que debe incluir la adopción de disposiciones o políticas específicas que reconozcan y respeten los derechos de las minorías de forma efectiva. Para que todos estos derechos puedan materializarse a través de medidas nacionales, en la Declaración se pide que las personas pertenecientes a minorías tengan derecho a participar efectivamente en los procesos de adopción de decisiones. Obviamente, los mecanismos institucionales tendrán un claro impacto en la eficacia de dicha participación.

C. Inclusión de las minorías en los procesos de adopción de decisiones en beneficio de toda la sociedad

18. El cumplimiento del tercer objetivo implica que la participación efectiva no debe limitarse a atribuir, reconocer o garantizar derechos adicionales específicos a las personas pertenecientes a minorías, sino que también debe concebirse como una forma de que las personas pertenecientes a los grupos minoritarios contribuyan, mediante su participación efectiva en los procesos de adopción de decisiones, a la configuración de la sociedad en su conjunto. Se espera que su participación promueva la adopción de políticas y marcos legislativos que reflejen las dimensiones de diversidad e inclusividad de la sociedad. Como declaró la Experta independiente sobre cuestiones de las minorías Gay McDougall: “La participación efectiva debe permitir a las minorías hacerse oír en la sociedad”¹⁹. La Declaración es aún más específica en el párrafo quinto de su preámbulo, donde afirma que “la promoción y protección de los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas contribuyen a la estabilidad política y social de los Estados en que viven”. Y el párrafo siguiente subraya además que “la promoción y la realización constantes de los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, como parte integrante del desarrollo de la sociedad en su conjunto y dentro de un marco democrático basado en el imperio de la ley, contribuirían al robustecimiento de la amistad y de la cooperación entre los pueblos y los Estados”. Así pues, el reconocimiento y el respeto de las diversidades nacionales, étnicas, religiosas y lingüísticas²⁰ debe considerarse un factor tan importante para la vida dentro de las sociedades, y entre ellas, como se considera la biodiversidad para la vida en sentido biológico. Es por ello que proteger y promover la diversidad como valor social esencial es imprescindible para la existencia de sociedades prósperas, sostenibles, resilientes y centradas en el ser humano.

¹⁷ Para una explicación sobre los requisitos específicos del trato no discriminatorio de las personas pertenecientes a minorías, véase [A/HRC/55/51](#), párrs. 28 a 32.

¹⁸ Por ejemplo, Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 2; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 2, párr. 1, y art. 26; y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 2, párr. 2.

¹⁹ [A/HRC/13/23](#), párr. 29.

²⁰ Estas son las cuatro categorías de minorías a las que se refiere la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas (resolución [47/135](#) de la Asamblea General). Sin embargo, la diversidad en las sociedades no tiene por qué limitarse a estas cuatro categorías y debe considerarse un valor añadido como tal, por lo que potencialmente abarca otras categorías en las que la diversidad es relevante.

V. Cuestiones que atañen a las minorías más allá de los derechos humanos

19. Esta dimensión social de los derechos de las minorías implica una importancia que va más allá de los derechos humanos y les confiere relevancia para las cuestiones relativas a la paz y la seguridad, tanto en términos de “estabilidad política y social de los Estados”²¹ (lo contrario podría dar lugar a una guerra civil), como de paz internacional (mediante “el fortalecimiento de la amistad y la cooperación entre los pueblos y los Estados”)²². Partiendo de la misma premisa, la Experta independiente sobre cuestiones de las minorías dedicó su informe temático al Consejo de Derechos Humanos en su 16º período de sesiones al papel de la protección de los derechos de las minorías en la promoción de la estabilidad y la prevención de conflictos (A/HRC/16/45, párrs. 24 a 64)²³. A este respecto, tal vez convenga recordar que los regímenes para la protección internacional de las minorías existían antes de la aparición de la protección universal de los derechos humanos²⁴, y fueron concebidos tanto para beneficiar a las personas pertenecientes a minorías como para tratar de impedir que las personas pertenecientes a una minoría fueran utilizadas como pretexto para librar una guerra contra un Estado vecino²⁵. Así pues, incluso históricamente, la protección y la promoción de los derechos de las personas pertenecientes a minorías se concibieron no solo en beneficio de esas personas, sino también en beneficio de las sociedades en las que viven, así como de la comunidad internacional. Por tanto, tratar las cuestiones de las minorías de forma eficaz, y no solo como una obligación de derechos humanos, es también una parte importante de la prevención de conflictos, así como un aspecto central para una consolidación de la paz exitosa y duradera.

20. Al examinar los mecanismos institucionales nacionales o subnacionales y su repercusión en el derecho de las personas pertenecientes a minorías a participar efectivamente en los procesos de adopción de decisiones, deben tenerse presentes en todo momento los propósitos del derecho de las minorías a la participación, como ya se ha señalado. Los mecanismos institucionales deben estudiarse según la forma en que ayudan a las personas pertenecientes a minorías “a disfrutar de su propia cultura, a profesar y practicar su propia religión y a utilizar su propio idioma, en privado y en público, libremente y sin injerencias ni discriminaciones de ningún tipo”²⁶ y según el modo en que posibilitan la participación efectiva de las minorías “en la vida cultural, religiosa, social, económica y pública”²⁷ contribuyendo al reconocimiento y la valoración de la diversidad dentro de la sociedad a nivel estatal. Hay que ser consciente de que estas dos dimensiones no se refuerzan necesariamente entre sí. Por ejemplo, los mecanismos institucionales que promueven la autonomía de los grupos minoritarios en los procesos de adopción de decisiones sobre los asuntos que les

²¹ Resolución 47/135 de la Asamblea General, anexo, párrafo quinto del preámbulo.

²² *Ibid.*, párrafo sexto del preámbulo.

²³ Véase también Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, *Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life* (La Haya, 1999), cuyo primer principio general comienza así: “La participación efectiva de las minorías nacionales en la vida pública es un componente esencial de una sociedad pacífica y democrática”.

²⁴ Véase Peter Hilpold, “The League of Nations and the protection of minorities —Rediscovering a great experiment”, en *Max Planck Yearbook of United Nations Law Online*, vol. 17, Erika de Wet y Kathrin Maria Scherr (eds.) (Brill, 2013).

²⁵ Véase Joseph S. Roucek, “The Problem of Minorities and the League of Nations”, en *Journal of Comparative Legislation and International Law*, vol. 15, núm. 1 (Cambridge University Press, 1933); para una perspectiva más crítica sobre la eficacia de este régimen, véase también Baron Heyking, “The International Protection of Minorities. The Achilles' Heel of the League of Nations” en *Transactions of the Grotius Society*, vol. 13 (Cambridge University Press, 1927).

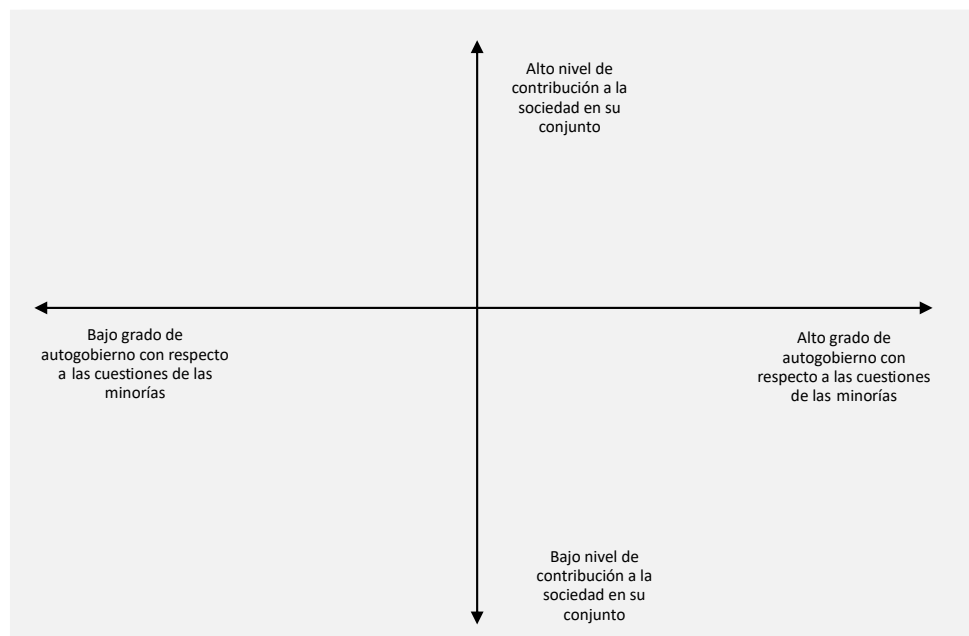
²⁶ Resolución 47/135 de la Asamblea General, anexo, art. 2, párr. 1.

²⁷ *Ibid.*, párr. 2.

conciernen pueden conducir a que las personas pertenecientes a minorías queden aisladas de las opciones de la sociedad a nivel nacional. Los sistemas de cuotas o los escaños reservados en las elecciones nacionales pueden producir los mismos efectos negativos. Por tanto, cada mecanismo institucional se examinará siempre desde ambos ángulos. Los mecanismos institucionales relativos a los derechos de las minorías pueden por tanto compararse utilizando las dos dimensiones que se muestran en la figura siguiente:

Figura

Dos dimensiones para medir la idoneidad de los mecanismos institucionales



21. El Relator Especial entiende que una comparación de este tipo puede parecer de escaso valor práctico, dado que cada Estado tiene su propio sistema institucional como consecuencia directa del derecho a la libre determinación, lo que hace que los Estados tengan mecanismos políticos, económicos, sociales y culturales muy diferentes, según sus propias decisiones soberanas²⁸. Además, el Relator Especial es consciente, naturalmente, de que abogar por un tipo concreto de organización estatal para promover la diversidad dentro de las sociedades y entre ellas sería tanto una contradicción en sus propios términos²⁹ como un flagrante desprecio por “la gran diversidad de formas de Estado que existen hoy en día en el mundo”³⁰. Por el contrario, examinar la diversidad de la estructura de los Estados en relación con los derechos de las minorías es precisamente el objeto del presente informe. Más allá del interés intelectual y académico de un análisis de este tipo, dos razones de peso justifican, en opinión del Relator Especial, el esfuerzo que requiere la elaboración de un informe como este y el tiempo necesario para que los Estados Miembros lo tengan en consideración. En primer lugar, las instituciones estatales no son estáticas; evolucionan con regularidad. Disponer de algunas directrices o incluso de índices de referencia sobre el modo en que la evolución de los mecanismos institucionales puede

²⁸ Para más información sobre este aspecto, véase [A/HRC/55/51](#), párr. 26.

²⁹ En el mismo sentido, la Asamblea General, cuando adoptó la resolución [217 \(III\)](#) de 10 de diciembre de 1948, declaró que “es difícil adoptar una solución uniforme de esta compleja y delicada cuestión que presenta aspectos especiales en cada Estado donde se plantea”.

³⁰ *Western Sahara, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1975*, pág. 12, párr. 94.

afectar a los derechos de las minorías puede resultar útil en este contexto evolutivo. En segundo lugar, una auténtica consolidación de la paz después de los conflictos se beneficiará de contar con algunos principios rectores sobre la manera de construir instituciones sólidas, inclusivas y resilientes en pro de una paz justa y duradera, de modo que el destino de las minorías no se convierta en un factor desestabilizador o siga siéndolo, en interés tanto de las poblaciones afectadas como de la comunidad internacional. Por estas razones, el Relator Especial presenta a la Asamblea General este informe temático, en el que se exponen elementos que pueden resultar pertinentes para diseñar mecanismos o políticas institucionales favorables a las minorías.

VI. Factores subyacentes que promueven diseños institucionales respetuosos con las minorías

22. Como ya se ha indicado, los derechos de las minorías deben formularse específicamente a nivel nacional. Algunos tipos de mecanismos institucionales pueden promover el disfrute de los derechos de las personas pertenecientes a minorías, otros no tanto. Según el derecho internacional, los Estados se definen por un territorio, una población y un Gobierno³¹. La forma en que estos tres elementos se relacionan entre sí no está establecida en el derecho internacional, sino que corresponde a cada Estado organizarla, de acuerdo con el principio de libre determinación. No obstante, la estructura institucional de los Estados debe permitirles cumplir sus obligaciones internacionales, en particular en el ámbito de los derechos humanos, y más concretamente en lo que respecta a “las poblaciones minoritarias”³². En este sentido, una cuestión previa y esencial es que las personas pertenecientes a minorías deben poder participar en la vida pública del país en el que viven. Los diseños institucionales que impliquen la exclusión de las personas pertenecientes a minorías de los procesos decisorios no deben tolerarse bajo ningún concepto. A algunos grupos minoritarios no se les reconoce la ciudadanía en el país en el que viven, por lo que acaban totalmente excluidos de los procesos de adopción de decisiones³³. Esto, de por sí, no es contrario al derecho internacional, pero suele acarrear consecuencias desastrosas para el disfrute de los derechos socioeconómicos de esas personas. Por tanto, en estos casos, es importante que los Estados encuentren la manera de tener en cuenta los derechos civiles, socioeconómicos y culturales de los grupos minoritarios, aunque estos se vean privados de una participación efectiva en la adopción de decisiones sobre los asuntos que les conciernen directamente. Los mecanismos consultivos, o una administración estatal dedicada específicamente a garantizar que, a pesar de la ausencia de inclusión de estas personas en la toma de decisiones públicas disfruten de sus derechos civiles, culturales y socioeconómicos sin discriminación, son fundamentales. A veces también se observan otros mecanismos de privación del derecho de voto, como la manipulación de los límites de los distritos electorales³⁴ o las pruebas lingüísticas previas al ejercicio del derecho

³¹ Dado que no existe una definición jurídica autorizada de la noción de “Estado” en el derecho internacional, se admite comúnmente que los criterios enunciados en el artículo 1 de la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados de 1933 reflejan un entendimiento compartido de lo que es un Estado como persona jurídica de derecho internacional.

³² *Aplicación de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (Gambia c. Myanmar), Excepciones Preliminares, Fallo, I.C.J. Reports 2022*, pág. 477, párrs. 103 y 106. Véase también Oona A. Hathaway, Alaa Hachem y Justin Cole, “A new tool for enforcing human rights: erga omnes partes standing”, *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 61, núm. 2 (2024).

³³ Véase [A/73/205](#).

³⁴ En el párr. 90 de su comentario temático núm. 2, el Comité Asesor del Consejo de Europa afirmó enérgicamente que “los Estados partes no deben adoptar medidas que tengan por objeto

de voto. Se trata de medidas ilegítimas que tienen consecuencias desproporcionadas sobre el derecho de las personas pertenecientes a minorías a participar efectivamente en los procesos de adopción de decisiones. En consecuencia, tales medidas deben evitarse cuando afectan directamente a los derechos de las personas pertenecientes a minorías a participar efectivamente en los procesos decisorios.

23. Dado que la atención se centra en el tercer componente de los Estados, el Gobierno, al estudiar los diseños institucionales y su repercusión en la participación efectiva de las personas pertenecientes a minorías en los procesos de adopción de decisiones y su aplicación, deben examinarse dos importantes factores subyacentes relacionados con la población y el territorio. El primero está relacionado con la definición de la población del Estado y el segundo con la distribución territorial de los diferentes grupos de población en el territorio del Estado. Se demostrará cómo y por qué pueden afectar a los diseños institucionales que promueven la participación efectiva de las personas pertenecientes a minorías.

24. Las minorías se definen siempre como un grupo de la población de un país que es numéricamente inferior a la mitad de la población total y que comparte algunas características comunes que diferencian a sus miembros del resto de la población³⁵. En este sentido, la forma en que se define el conjunto de la población del Estado puede ser inclusiva o excluyente de las personas pertenecientes a minorías, permitiendo un mayor o menor margen para su participación efectiva, tanto en lo que se refiere a los asuntos que les conciernen como a su contribución al conjunto de la nación. La Carta de las Naciones Unidas reúne a las “naciones” —como indica el propio nombre de la organización— representadas por Estados, tal como se exige en los criterios de admisión como miembro establecidos en el párrafo 1 del artículo 4 de la Carta, como consecuencia de lo cual la organización internacional fundada en 1945, con la Carta como columna vertebral, se basa implícitamente en el modelo de los Estados-nación. Así pues, es sumamente importante examinar cómo se relacionan los grupos minoritarios con la nación dentro de un sistema de gobierno nacional. Por ejemplo, cualquier Constitución que defina la nación en términos como los de la Constitución de Nepal: “Todo el pueblo nepalí, con características multiétnicas, multilingües, multirreligiosas, multiculturales y con diversidades geográficas, y que tiene aspiraciones comunes y está unido por un vínculo de lealtad a la independencia nacional, la integridad territorial, el interés nacional y la prosperidad de Nepal, constituye colectivamente la nación”, puede considerarse muy favorable a las personas pertenecientes a minorías³⁶. Del mismo modo, todo Estado que se defina a sí mismo como Estado plurinacional³⁷ o Estado multiétnico³⁸, o cuya Constitución incluya una declaración para “reconocer y defender el carácter multiétnico, multirracial, multirreligioso y multicultural de la nación”³⁹, estará abierto a la participación efectiva de las personas pertenecientes a minorías en el conjunto de la

reducir el porcentaje de población en las zonas habitadas por personas pertenecientes a minorías nacionales”.

³⁵ Para una reflexión sobre la definición de las minorías, véase A/74/160.

³⁶ Traducción de la Constitución de Nepal a inglés, de 20 de septiembre de 2015. Disponible en https://ag.gov.np/files/Constitution-of-Nepal_2072_Eng_www.moljpa.gov_.npDate-72_11_16.pdf.

³⁷ Desde la adopción de una nueva Constitución que entró en vigor el 7 de febrero de 2009, Bolivia se define como “Estado Plurinacional de Bolivia”, de acuerdo con el artículo 1 de la Constitución.

³⁸ Constitución de China, undécimo párrafo del preámbulo, disponible en https://english.www.gov.cn/archive/lawsregulations/201911/20/content_WS5ed8856ec6d0b3f0e9499913.html.

³⁹ Constitución de Zambia (modificada en 2016), séptimo párrafo del preámbulo. Disponible en [www.parliament.gov.zm/sites/default/files/documents/amendment_act/Constitution%20of%20Zambia%2020\(Amendment\),%202016-Act%20No.%202_0.pdf](http://www.parliament.gov.zm/sites/default/files/documents/amendment_act/Constitution%20of%20Zambia%2020(Amendment),%202016-Act%20No.%202_0.pdf).

sociedad. Por el contrario, definir el Estado como perteneciente a —o constituido por— un solo grupo étnico, nacional, religioso o lingüístico hará más difícil garantizar la participación efectiva de las personas pertenecientes a minorías en el conjunto de la sociedad a través de los mecanismos institucionales. En el mismo sentido, la existencia de una única religión oficial del Estado dificulta el trato no discriminatorio de las personas pertenecientes a otras religiones.

25. Otro factor que puede desempeñar un papel importante en la participación efectiva de las personas pertenecientes a minorías en los asuntos públicos es la distribución geográfica de los grupos minoritarios en el territorio del Estado en que viven. En lo que respecta tanto a la participación efectiva en la adopción de decisiones como a la prestación de servicios públicos específicamente adaptados a las necesidades de las personas pertenecientes a minorías, la concentración geográfica de las personas pertenecientes a un grupo minoritario puede facilitar las soluciones institucionales⁴⁰. Una minoría lingüística concentrada en una parte concreta del territorio del Estado puede constituir una mayoría relativa si dicho territorio se constituye como unidad política o administrativa⁴¹. Cataluña y Euskadi en España constituyen ejemplos interesantes a este respecto. Lo mismo puede decirse de las minorías étnicas o nacionales; por ejemplo, podría ser el caso de la Región Autónoma del Tíbet, si se aplicaran efectivamente las disposiciones pertinentes de la Constitución de China⁴². La concentración geográfica de las personas pertenecientes a minorías también puede facilitar la prestación de determinados servicios o la aplicación de políticas específicas para ellas. Por ejemplo, en lo que respecta a las minorías lingüísticas, la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias distingue entre “lenguas regionales y minoritarias”, que son “tradicionalmente utilizadas en un territorio determinado de un Estado... y diferentes de la lengua o lenguas oficiales de dicho Estado”⁴³, y “lenguas no territoriales”, que son “lenguas utilizadas por los nacionales de un Estado que difieren de la lengua o lenguas utilizadas por el resto de la población del Estado pero que, aunque tradicionalmente utilizadas en el territorio del Estado, no pueden identificarse con una zona concreta del mismo”⁴⁴. Por razones prácticas, dado que la Carta Europea exige que la prestación de servicios en los ámbitos de la educación, el acceso a la justicia, la administración pública, los medios de comunicación, las actividades e instalaciones culturales, así como las oportunidades de participación plena en la vida económica y social, se realice en la lengua regional o minoritaria apropiada, el artículo sobre los principios generales solo debe aplicarse *mutatis mutandis*⁴⁵ a las lenguas no territoriales; todas las demás disposiciones específicas se refieren únicamente a las “lenguas de base territorial”; Por regla general, los mecanismos institucionales que posibilitan una mayor participación de las personas pertenecientes a minorías son más fáciles de diseñar y más acertados en sus efectos cuando las personas pertenecientes a los grupos minoritarios representan una mayoría relativa en parte del territorio. Al mismo tiempo, y más allá de la cuestión del diseño institucional, el Relator Especial desea hacer hincapié en el deber de los Estados de no descuidar las zonas

⁴⁰ Nicolas Levrat, “Solutions institutionnelles pour des sociétés plurielles”, en *Minorités et Organisation de l'Etat : textes présentés au quatrième colloque international du Centre international de la common law en français*, Nicolas Levrat (ed.), (Bruselas, Bruylant, 1998), págs. 3 a 90.

⁴¹ Las personas pertenecientes a un grupo minoritario en relación con el conjunto de la población de un Estado pueden ser el grupo de población más numeroso en la circunscripción administrativa o política concreta en la que viven.

⁴² En particular, los artículos 4 y 30, y las secciones 5 y 6 del capítulo III.

⁴³ Serie de Tratados del Consejo de Europa, núm. 148, art. 1. abierto a la firma el 5 de noviembre de 1992.

⁴⁴ Serie de Tratados del Consejo de Europa, núm. 148, art. 1.

⁴⁵ *Ibid.*, art. 7, párr. 5.

habitadas principalmente por personas pertenecientes a minorías. Las políticas nacionales de carácter social, económico y de desarrollo no han de servir para discriminar o desatender a esos territorios y sus poblaciones y deben servir para asignarles recursos y oportunidades adecuados.

VII. Cinco formas de hacer efectivos los derechos de las minorías a nivel nacional, con o sin participación de las personas pertenecientes a minorías

26. Como ya se ha indicado, la definición de los “derechos sustanciales de las minorías” debe hacerse en el plano nacional. Gracias a los estudios realizados, se han identificado cinco mecanismos que posibilitan la materialización de los derechos de las minorías a escala nacional. Como se verá a continuación, dos de ellos solamente contemplan una participación marginal de las personas pertenecientes a las minorías, mientras que los otros tres conducen a diferentes formas de participación efectiva. El primer mecanismo consiste en un diseño institucional que prevé la existencia de instituciones dedicadas a garantizar que las voces de las personas pertenecientes a minorías se tengan efectivamente en cuenta. El segundo consiste en hacer recaer la participación efectiva en los procesos decisorios nacionales en instituciones comunes, mediante la participación directa en los procesos legislativos. El tercer mecanismo implica la autonomía (autogobierno); suele ser eficaz para garantizar a estas personas un trato no discriminatorio específico con respecto a sus propios derechos; resulta menos eficaz, sin embargo, en cuanto a su contribución al conjunto de la sociedad.

27. En lo que respecta a la materialización de los derechos de las personas pertenecientes a minorías sin su participación efectiva, el primer método para lograrla es a través de un tratado específico (bilateral o plurilateral) que defina los derechos concretos que una o cada una de las partes en el Tratado reconocen a los grupos minoritarios que viven en su territorio. Ese fue el denominado “régimen de las minorías” implantado tras la Primera Guerra Mundial, en el que los derechos de algunas minorías —identificadas en los tratados de paz— quedaban definidos y garantizados por un régimen internacional que operaba bajo los auspicios de la Sociedad de las Naciones. Una solución de este tipo sigue contemplada, por ejemplo, en el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales del Consejo de Europa, en cuyo artículo 18, párrafo 1, se establece: “Las Partes se esforzarán por concluir, en caso necesario, acuerdos bilaterales y multilaterales con otros Estados, en particular Estados vecinos, con el fin de asegurar la protección de las personas pertenecientes a las minorías nacionales en cuestión”. Este método no va a ser objeto de examen en el presente informe por tres razones. En primer lugar, no contempla que las personas pertenecientes a minorías participen en la definición de sus propios derechos, a pesar de que, en los procesos de negociación de los tratados, cada (Estado) parte es libre de incluir en su equipo negociador a cualquier miembro, lo que podría dejar margen para su participación. En segundo lugar, se refiere solamente a las “cuestiones relativas a las minorías nacionales”, por lo que un grupo minoritario que vive en un país determinado solo vería negociados sus derechos y oportunidades de participación por un Estado vecino si ese Estado tiene interés en proteger a ese grupo minoritario concreto: este es el caso típico de las minorías nacionales. En tercer lugar, la redacción del párrafo 3 del artículo 2 de la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas no parece incluir un proceso de adopción de decisiones de este tipo.

28. La otra forma de materializar los derechos de las minorías que solo implica marginalmente a las personas pertenecientes a minorías consiste en hacer efectivos, a través de un procedimiento judicial, derechos concretos de estas personas. Las

personas pertenecientes a minorías pueden desempeñar un papel crucial en la presentación de casos ante las instancias judiciales, pero entonces no formarán parte de los procesos decisorios. Además, en cuanto al proceso de materialización de los derechos de las minorías, hay que hacer dos advertencias. En primer lugar, los jueces tratarán la reivindicación de un derecho específico de una minoría por parte de una persona perteneciente a esa minoría a la luz del posicionamiento de las minorías en el marco jurídico del Estado de que se trate. Así, si el concepto de nación es exclusivista, o si existe una religión de Estado, el juez nacional valorará la reivindicación de las personas pertenecientes a una minoría a la luz de la concepción general de las relaciones entre la minoría y la mayoría en el ordenamiento jurídico en cuestión. Por ejemplo, en materia de derechos lingüísticos, a pesar de que “las lenguas regionales pertenecen al patrimonio de Francia”⁴⁶, la aceptación por Francia de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias sería, según el Consejo Constitucional de Francia, contraria a la Constitución, “al considerar que la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, en la medida en que confiere derechos específicos a “grupos” de hablantes de lenguas regionales o minoritarias dentro de los “territorios” en los que se practican estas lenguas, atenta contra los principios constitucionales de indivisibilidad de la República, de igualdad ante la ley y de unidad del pueblo francés”⁴⁷. Un segundo riesgo de este método es que puede ser utilizado por personas pertenecientes al grupo dominante para alegar —en contra de lo claramente estipulado en la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas de que “las medidas adoptadas por los Estados a fin de garantizar el disfrute efectivo de los derechos enunciados en la presente Declaración no deberán ser consideradas *prima facie* contrarias al principio de igualdad enunciado en la Declaración Universal de Derechos Humanos”⁴⁸ —que las medidas específicas que ofrecen un régimen diferente para que las personas pertenecientes a una minoría no sean discriminadas constituyen discriminación contra los derechos individuales de los miembros del grupo dominante (por ejemplo, el derecho a la educación).

VIII. Participación efectiva de las personas pertenecientes a minorías gracias a un diseño institucional específico

29. Algunos Estados están organizados estructural e institucionalmente en torno a la coexistencia de varias comunidades lingüísticas, étnicas y nacionales o religiosas, como es el caso de Bélgica (comunidades lingüísticas), Bosnia y Herzegovina (comunidades étnicas y nacionales) y el Líbano (comunidades religiosas). Una estructura institucional de este tipo no se basa en la idea de las relaciones entre mayorías y minorías, sino que, por el contrario, constituye una comunidad política como una sociedad compuesta por varios grupos no dominantes. Por ello, en este tipo de mecanismos institucionales, centrados en el equilibrio entre las distintas comunidades, suele ser difícil ofrecer una participación efectiva en los procesos decisorios a “otras minorías” (distintas de las comunidades constituyentes), ya que ello podría desestabilizar el equilibrio institucional entre los grupos reconocidos. Tales sistemas institucionales, que pueden conferir a algunos grupos minoritarios⁴⁹

⁴⁶ Constitución de Francia, art. 75-1.

⁴⁷ Consejo Constitucional de Francia, decisión núm. 99-412 DC de 15 de junio de 1999, párr. 10.

⁴⁸ Resolución 47/135 de la Asamblea General, anexo, art. 8, párr. 3.

⁴⁹ Sin entrar en el debate sobre la definición de minoría (para más información, véanse los informes del anterior Relator Especial, Fernand de Varennes (A/74/160 y A/75/211)), el término se utiliza aquí únicamente para referirse a grupos de personas que comparten una característica común —lengua, religión, nacionalidad o etnia— y que constituyen menos de la mitad de la población total de un Estado.

numerosos derechos y la posibilidad de una participación efectiva en los procesos de adopción de decisiones a nivel estatal, no son, por tanto, muy favorables a las minorías en lo que respecta a las personas pertenecientes a minorías distintas de las comunidades constitutivas reconocidas.

30. Diseños institucionales concretos menos elementales permiten la creación de instituciones, en el poder legislativo o ejecutivo, especialmente orientadas a la representación de las minorías. Por ejemplo, en el poder legislativo, el Parlamento de Hungría cuenta con un Comité de Minorías Nacionales⁵⁰ que puede expresar opiniones sobre proyectos de ley como una comisión parlamentaria ordinaria. Sus miembros representan a las minorías y pueden contribuir a la adopción de decisiones en el seno del Comité, que se transmiten al pleno. Sin embargo, los miembros del Comité (excepto el Presidente, que ha sido elegido diputado del Parlamento Europeo) no pueden votar en las sesiones plenarias del Parlamento por no ser parlamentarios electos. Así pues, este mecanismo podría describirse como mixto. La mayoría de las otras instituciones específicas son propiamente consultivas, por ejemplo, el Consejo Nacional de Pueblos y Comunidades Tradicionales del Brasil⁵¹. Decenas de países cuentan con consejos consultivos de este tipo. En cuanto a estos órganos, el Comité Asesor del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales aconseja que estos mecanismos consultivos “no sustituyan la labor de las principales instituciones gubernamentales en las cuestiones relativas a las minorías”⁵². El Relator Especial no puede sino estar de acuerdo. Los órganos gubernamentales consultivos o especializados también pueden ser útiles en el poder ejecutivo para introducir o supervisar políticas específicamente dirigidas a las minorías. Si la legislación y las políticas se adaptan legítimamente a los intereses de la mayoría, esos mecanismos institucionales especializados o específicos ayudarán a las personas pertenecientes a minorías a influir en la legislación y las políticas relativas a sus propios intereses. Sin embargo, que estos diseños institucionales específicos faciliten la contribución efectiva de las minorías a la configuración de la sociedad en su conjunto no resulta tan evidente.

IX. Participación efectiva de las personas pertenecientes a minorías gracias a un diseño institucional común

31. La participación en los procesos decisorios sin un diseño institucional especial implica que las personas pertenecientes a minorías puedan ser elegidas e influir en las decisiones políticas de las instituciones a las que pertenecen. Algunos sistemas garantizan escaños reservados⁵³ para las personas pertenecientes a minorías, duplican los votos de estas personas⁵⁴ o reducen (o incluso eliminan) el número mínimo de votos necesarios para obtener un escaño en el parlamento⁵⁵. Normalmente, son los partidos políticos los que garantizan el acceso a los órganos decisorios. Tanto en los

⁵⁰ Art. 21 A y B de la Ley CLXXIX de 2011 sobre los derechos de las minorías nacionales (disponible en <https://njt.hu/jogszabaly/en/2011-179-00-00>).

⁵¹ Creado por el Decreto núm. 8.750 de 9 de mayo de 2016.

⁵² Comentario temático núm. 2 del Comité Asesor del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales, párr. 105. Disponible en <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800bc7e8>.

⁵³ Para una visión general, véase Andrew Reynolds, “Reserved seats in national legislatures: a research note”, *Legislative Studies Quarterly*, vol. 30, núm. 2 (mayo de 2005), págs. 301 a 310.

⁵⁴ Véase, por ejemplo, el art. 8 de la *Law on Self-governing Ethnic Communities* de Eslovenia de 5 de octubre de 1994. Disponible en www.svi-bz.org/uploads/tx_bh/231/law_on_self_governing_ethnic_communities.pdf.

⁵⁵ Véanse, por ejemplo, los arts. 137 a 140 de la *Law on the Election of Members of Parliament* de Serbia.

sistemas unipartidistas como en los pluripartidistas, hay que animar a los partidos a que coloquen a personas pertenecientes a minorías en puestos que les den una posibilidad real de ser elegidos. Un sistema de cuotas, por ejemplo, como el previsto en la reglamentación electoral para la Asamblea Constituyente de Nepal⁵⁶ o como el que se ha aplicado en numerosos países para promover la participación efectiva de las mujeres en los órganos decisorios, podría ser, en algunos casos, una solución adecuada. Otra posibilidad es que los “partidos minoritarios” permitan a las personas pertenecientes a minorías acceder a las entidades decisorias concurriendo a las elecciones generales. Algunos países europeos han intentado restringir o prohibir los “partidos minoritarios”. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, basando sus decisiones en la libertad de expresión, la libertad de asociación y el derecho de sufragio activo y pasivo —a veces en combinación con una disposición general que prohíbe la discriminación—, ha defendido en casi todos los casos el derecho de las personas pertenecientes a minorías a crear y gestionar sus propios partidos políticos⁵⁷. Este acceso a la adopción de decisiones políticas no garantiza la influencia sobre el resultado de la misma (que depende del resultado electoral), pero puede considerarse, en opinión del Relator Especial, una participación efectiva. En contrapartida, puede conllevar la marginación política y socioeconómica de las zonas en las que dominan esos partidos no mayoritarios; en tales casos, el grado de autonomía territorial o sectorial determinará la relevancia del resultado.

32. Los Estados con una gran diversidad de grupos de población pueden tener una estructura institucional que no se base en la representación de los grupos, sino que les permita cierto grado de autogobierno y representación en los procesos centrales de adopción de decisiones. Este es el caso de Estados federales como Suiza o el Canadá, cuyas estructuras institucionales estatales, aunque no se basan en la representación de grupos lingüísticos, permiten un amplio grado de autonomía en lo que respecta a las políticas lingüísticas en las distintas partes del país. La estructura federal también suele ayudar en lo que respecta al reconocimiento de la contribución que los grupos minoritarios hacen a las instituciones federales a través de la creación de una segunda cámara parlamentaria. Sin embargo, no hay que concluir que las estructuras federales facilitan automáticamente la capacidad de las personas pertenecientes a minorías para participar en los procesos de adopción de decisiones. Por ejemplo, Australia, el Brasil, México y los Estados Unidos de América tienen estructuras federales que *per se* no facilitan la participación de las personas pertenecientes a minorías en los procesos decisorios, aunque tampoco la obstaculizan. Además de los mecanismos institucionales federales, los procesos de descentralización, desconcentración o regionalización pueden, dentro de un Estado unitario y en función de la distribución de la población⁵⁸ y las competencias, ofrecer también soluciones en las que la participación de las personas pertenecientes a minorías en la adopción de decisiones a nivel subnacional pueda dar más peso al hacer que su voz y hacer que esta tenga una repercusión más significativa en las decisiones que les afectan directamente. Sin embargo, estos mecanismos institucionales no permiten una participación efectiva

⁵⁶ En virtud del art. 7, apéndice 3, de la *Election to the Members of the Constituent Assembly Act* de Nepal de 2007, los partidos que presenten más de 100 candidatos con arreglo al sistema de representación proporcional, además de asignar el 50 % de los escaños a las mujeres, deberán incluir en sus listas de candidatos para el segmento proporcional de las elecciones un 37,8 % de miembros de comunidades indígenas, un 31,2 % de madhesis, un 13 % de dalits y un 4 % de miembros de otros grupos desfavorecidos. El 30,2 % restante de escaños podría asignarse a otras personas.

⁵⁷ Para un análisis detallado de la jurisprudencia pertinente, véase Lourdes Peroni, “Minorities before the European Court of Human Rights: democratic pluralism unfolded”, en *International Approaches to Governing Ethnic Diversity*, Jane Boulden y Will Kymlicka (eds) (Oxford, Oxford Academic, 2015).

⁵⁸ Véase el párr. 23. de este informe.

concreta de las personas pertenecientes a minorías en los procesos decisorios de ámbito nacional.

X. Autogobierno (autonomía)

33. Por autonomía se entiende la capacidad de los miembros de un sistema de gobierno para adoptar sus propias normas (del griego antiguo *auto* y *nomos*). Naturalmente, esta parece una solución obvia para la participación en “las decisiones... relativas a la minoría a la que pertenecen”⁵⁹. La cuestión de la concesión o el reconocimiento de la autonomía se refiere al grado de diversidad que se tolera dentro de un Estado soberano para dar cabida a las peculiaridades de su variada población. En otras palabras, ¿se trata de ámbitos (como la educación, la política cultural o las relaciones con las comunidades religiosas) que pueden regularse de forma diferente para la población mayoritaria y para los grupos minoritarios? En opinión del Relator Especial, un diseño institucional que tenga en cuenta a las minorías debe basarse en el principio de subsidiariedad. En esta lógica institucional, el enfoque pertinente no debería consistir en preguntarse si una cuestión minoritaria en un ámbito específico (como la educación) debería tratarse de forma distinta para las personas pertenecientes a un grupo minoritario y para el conjunto de la población del Estado. La pregunta adecuada es si ese ámbito debe abordarse con un único enfoque común a nivel estatal, o si los distintos grupos (mayoritario por un lado, minoritario o de minorías por otro) podrían gestionar ese ámbito de distintas maneras. Por ejemplo, en los Estados en los que existen grupos de población con diferentes lenguas maternas, ¿debe organizarse y regularse el sistema educativo a nivel estatal con posibles excepciones para algunos grupos minoritarios, o debe ser cada grupo lingüístico el que organice la educación de acuerdo con sus propias prioridades y preferencias?⁶⁰ Pueden establecerse algunos límites a la autonomía en los marcos legislativos constitucionales o nacionales, que prevalecerían sobre las decisiones adoptadas de forma autónoma. En estos casos, la autonomía podría proceder del reconocimiento de una autonomía sectorial combinada con una autonomía comunitaria —autonomía reconocida a las personas pertenecientes a determinados grupos minoritarios en un ámbito específico de los asuntos públicos— o de una combinación de autonomía territorial, reparto de competencias (entre los distintos niveles de gobierno) y distribución de las poblaciones en el territorio⁶¹.

34. Naturalmente, en un sistema en el que las personas pertenecientes a minorías tienen la capacidad, en algunos ámbitos de especial relevancia para su situación o identidad minoritaria, de adoptar sus propias normas y políticas, debe establecerse un sistema para coordinar sus decisiones con las de la población mayoritaria. Deben existir y aplicarse reglas sobre conflictos entre decisiones, preferencias o jerarquías de normas. Huelga decir que estas reglas de coordinación no deben concebirse o aplicarse de manera que la autonomía formalmente reconocida a través

⁵⁹ Resolución 47/135 de la Asamblea General, anexo, art. 2, párr. 3.

⁶⁰ Este es el caso de Suiza, por ejemplo, donde no existe una política educativa a nivel nacional, lo que permite a cada cantón tener su propio sistema educativo y sus propias políticas en este ámbito. Véase la Constitución Federal de la Confederación Suiza, art. 62, párr. 1. Disponible en www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/en.

⁶¹ Por ejemplo, en Bélgica, algunos derechos lingüísticos se confieren a las propias comunidades lingüísticas. En Eslovenia se aprobó, en 1994, una ley sobre comunidades étnicas autónomas que garantiza en parte los derechos de participación de las minorías étnicas reconocidas (italianos y húngaros inicialmente, luego ampliados a los romaníes y posiblemente a los alemanes); sin embargo, garantiza sobre todo derechos especiales de representación de estas comunidades en los gobiernos locales. Véase Consejo de Europa, documento ACFC/SR/VI(2023)006.

del diseño institucional resulte ineficaz en la práctica. Tales mecanismos deben ser administrados por un tercero (poder judicial) o basarse en procesos conciliatorios.

35. El autogobierno fomentará de facto la diversidad en la sociedad nacional. Sin embargo, no debe crear “sociedades paralelas” que impidan a las personas pertenecientes a minorías participar plenamente, integrarse y contribuir a la sociedad nacional. En el caso de la autonomía territorial, si las autoridades estatales prevén que las demarcaciones político-administrativas autónomas estén representadas a nivel estatal (como ocurre en los sistemas federales que cuentan con una segunda cámara parlamentaria), la contribución se hace efectiva de manera institucional; este podría calificarse como el mejor de los escenarios. En otros casos, las minorías autónomas pueden estar representadas, a través de sus autoridades autónomas o gracias a un mecanismo paralelo, en órganos consultivos. Algunas autoridades estatales también tienen la práctica de consultar a las autoridades autónomas (de manera informal) sobre asuntos que puedan afectar a las comunidades autónomas o a sus miembros. Naturalmente, los mecanismos formales serán más eficaces en casos de disenso normativo o conflictos de intereses.

XI. Ejercicio de los derechos de las minorías y aplicación de las políticas relativas a ellas

36. Aunque la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas guarda silencio sobre esta cuestión, el Relator Especial considera importante garantizar que la diversidad de la población de un Estado esté efectivamente representada en los mecanismos de aplicación. Hay tres razones para ello: en primer lugar, en aras de la eficacia (por ejemplo, si existe una política estatal sobre las lenguas minoritarias, es evidente que, para aplicar dicha política, se necesitan personas que hablen esas lenguas minoritarias); en segundo lugar, porque es importante que las personas pertenecientes a minorías, para sentirse incluidas y representadas en el conjunto de la sociedad, puedan ver que la participación de su grupo se reconoce efectivamente no solo en el proceso de adopción de decisiones, sino también en el de aplicación; y, en tercer lugar, si las relaciones entre el grupo dominante y los grupos minoritarios son complejas o tensas, es importante que existan prácticas de fomento de la confianza entre las distintas comunidades. Incluir a las personas pertenecientes a minorías en la aplicación de la legislación o las políticas a cuyo diseño y contenido han contribuido efectivamente le parece al Relator Especial un componente necesario de la participación efectiva. Esa inclusión de personas pertenecientes a minorías en las instituciones encargadas de la aplicación podría lograrse fácilmente mediante mecanismos de cuotas.

XII. Conclusiones y recomendaciones

37. Los derechos sustanciales de las minorías se articulan en el plano nacional o subnacional, como se reconoce en el párrafo 3 del artículo 2 de la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas. El presente informe muestra que la forma más eficaz de asociar efectivamente a las personas pertenecientes a minorías a la definición del contenido normativo de sus derechos como minoría es mediante modalidades de autonomía territorial o sectorial a nivel subnacional.

38. El diseño institucional comienza a nivel constitucional. Por tanto, y siempre que sea posible, los Estados deben esforzarse por definir su población de manera inclusiva, ya sea mediante una disposición constitucional que se refiera

explícitamente a las comunidades minoritarias o mediante una fórmula inclusiva que no pueda interpretarse en ningún caso para excluir de la política nacional a las personas pertenecientes a minorías. Se prohíbe en todo momento cualquier definición que conduzca a la privación de los derechos humanos de una parte de la población que reside en el país.

39. El Relator Especial hace hincapié en que la existencia de una definición de la población del Estado que incluya a las comunidades minoritarias, explícita o implícitamente, no solo otorgará un reconocimiento simbólico, jurídico e institucional a las personas pertenecientes a minorías como un componente específico del sistema nacional de gobierno, sino que también permitirá un mejor ejercicio de los derechos de las minorías. Por ejemplo, los jueces, al decidir sobre reclamaciones relacionadas con los derechos de las minorías, tendrán que interpretar las disposiciones legales de acuerdo con dicha definición. A ese respecto, el Relator Especial alienta a los Estados a que elaboren programas de sensibilización sobre las especificidades de la no discriminación con miras a que las personas pertenecientes a minorías puedan disfrutar plenamente de sus derechos. El Relator Especial manifiesta en este acto su disposición a contribuir a la elaboración de tales programas.

40. El Relator Especial subraya que los mecanismos de participación que permiten a las personas pertenecientes a minorías étnicas o nacionales, religiosas o lingüísticas ocuparse directamente de los asuntos que les conciernen no deben ir en detrimento de la capacidad de esas personas para contribuir a los procesos de adopción de decisiones sobre las cuestiones que conciernen a la sociedad en su conjunto.

41. Por consiguiente, el Relator Especial exhorta a los Estados a que prevean diseños institucionales que promuevan la inclusión de las personas pertenecientes a minorías, permitiéndoles participar efectivamente en las decisiones sobre los asuntos que les conciernen directamente, así como contribuir, como personas pertenecientes a una minoría, a abordar las cuestiones pertinentes para la sociedad en su conjunto. Estos mecanismos deben referirse tanto a los procesos de adopción de decisiones como a los de aplicación de las políticas. Asimismo, deben contribuir a fomentar la confianza entre las distintas comunidades nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas. En torno a estos mecanismos deben adoptarse medidas concretas de fomento de la confianza.

42. A fin de permitir un cierto grado de autogobierno en esferas específicas de competencia de particular relevancia para las minorías, como la educación o la cultura, el Relator Especial recomienda que la asignación de competencias entre las distintas autoridades de un Estado se base en el principio de subsidiariedad y no se conciba como un régimen derogatorio de las normas comunes en beneficio exclusivo de las personas pertenecientes a minorías. Esto significa que únicamente las cuestiones que requieran una solución común a nivel nacional deberían ser objeto de regulación común. Dado que tratar de la misma manera a personas que se encuentran en situaciones diferentes es la principal forma de discriminación contra las minorías, el Relator Especial insiste en que las demás cuestiones deberían regularse de formas diferentes según las preferencias y necesidades de los distintos grupos de población, facilitando así una auténtica no discriminación⁶².

43. El Relator Especial recuerda que ese diseño institucional debe incluir mecanismos de solución de controversias, ya sea permitiendo a los jueces decidir

⁶² A/HRC/55/51, párrs. 26 a 32.

sobre los conflictos normativos caso por caso o instituyendo un órgano conciliador encargado de arbitrar las demandas en conflicto.

44. Por último, el Relator Especial hace especial hincapié en que, en los contextos de consolidación de la paz, debe darse prioridad a un diseño institucional adaptado a las minorías. Recuerda que los procesos de consolidación de la paz son a la vez un momento de grandes cambios institucionales y una oportunidad para aliviar las posibles tensiones entre los diferentes grupos que coexisten en una sociedad que debe ser única pero diversa, pacífica, estable e inclusiva. Por consiguiente, el Relator Especial exhorta a los Estados y a las organizaciones internacionales, empezando por las Naciones Unidas, a que concedan una prioridad apropiada y destacada a esas consideraciones institucionales en los procesos de consolidación de la paz.
