



## Asamblea General

Distr. general  
7 de enero de 2010  
Español  
Original: inglés

### Consejo de Derechos Humanos

#### 13º período de sesiones

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo**

### Informe de la Experta independiente sobre cuestiones de las minorías, Sra. Gay McDougall\*

#### *Resumen*

En el presente informe se resumen las actividades emprendidas por la Experta independiente desde la presentación de su anterior informe anual. En los últimos 12 meses, la Experta independiente llevó a cabo dos misiones oficiales, a Kazajstán y al Canadá, para celebrar consultas sobre cuestiones de las minorías y examinar la legislación, la política y la práctica nacional en relación con las minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas.

La Experta independiente celebró amplias consultas sobre todos los elementos de su mandato. Asistió a seminarios y conferencias de expertos, convocó consultas, celebró debates bilaterales y multilaterales, en particular con Estados Miembros de las Naciones Unidas, mantuvo contactos con organismos del sistema de las Naciones Unidas y organizaciones intergubernamentales regionales, y celebró consultas colectivas con elementos representativos de la sociedad civil y consultas directas con comunidades minoritarias. Durante sus misiones en los países otorgó prioridad a las cuestiones de género relacionadas con su mandato y celebró foros específicos para mujeres pertenecientes a minorías. Realizó consultas e investigaciones específicas sobre el tema "Las minorías y su participación política efectiva", que constituyó la cuestión temática del segundo período de sesiones del Foro sobre Cuestiones de las Minorías, celebrado los días 12 y 13 de noviembre de 2009.

La participación efectiva es un derecho humano fundamental que reafirman varios instrumentos jurídicos internacionales de importancia. La participación efectiva es fundamental para la realización de los derechos humanos de las mujeres y los hombres pertenecientes a minorías étnicas, nacionales, religiosas y lingüísticas. Mediante la participación efectiva, las personas expresan y protegen su identidad, y aseguran así la supervivencia y la dignidad de la minoría. El derecho a una participación efectiva es la confirmación de que la participación de las minorías en diversos ámbitos de la vida es indispensable para llegar a construir una sociedad verdaderamente integradora y justa.

\* El informe se ha presentado con retraso.

La participación efectiva debe permitir a las minorías hacerse oír en la sociedad. Las medidas adoptadas para lograr una participación efectiva de las minorías ayudan a aliviar tensiones y sirven por tanto para prevenir conflictos. Por consiguiente, los Estados deben crear las condiciones para la participación efectiva de las minorías no sólo porque sea su obligación en derecho, sino también por tratarse de un aspecto intrínseco del buen gobierno.

La participación efectiva en los procesos de adopción de decisiones, sobre todo en los que afectan a las minorías, es una condición previa para el pleno disfrute, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos de las personas pertenecientes a minorías. Pueden extraerse al menos dos lecciones de gran importancia. La primera consiste en que la participación efectiva es realmente indispensable: de ella depende y en ella se basa la realización de muchos otros derechos humanos fundamentales. La segunda lección es la de que la efectividad de la participación política de las minorías debe medirse constantemente a todos los niveles de la sociedad para comprobar que sea auténtica y válida.

## Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción .....	1	4
II. Actividades de la Experta independiente sobre cuestiones de las minorías .....	2–17	4
A. Visitas a países .....	2–4	4
B. Otras actividades .....	5–17	5
III. Foro sobre Cuestiones de las Minorías .....	18–26	7
A. Seguimiento del primer período de sesiones del Foro sobre Cuestiones de las Minorías .....	19–23	8
B. Segundo período de sesiones del Foro sobre Cuestiones de las Minorías .....	24–26	9
IV. Las minorías y su participación política efectiva: reseña de la legislación y las prácticas nacionales .....	27–88	9
A. Introducción.....	28–30	9
B. El derecho de las minorías a la participación efectiva .....	31–34	10
C. El derecho a la participación efectiva en las normas internacionales de derechos humanos .....	35–51	11
D. Condiciones y obstáculos para una participación política efectiva.....	52–64	15
E. Formas y mecanismos existentes para la participación política efectiva.....	65–87	18
F. Observaciones finales.....	88	23

## **I. Introducción**

1. La Experta independiente se complace en presentar al Consejo de Derechos Humanos su quinto informe anual, de conformidad con la resolución 7/6 del Consejo, de 27 de marzo de 2008. En el presente informe se reseñan las actividades emprendidas desde su anterior informe, presentado en enero de 2009<sup>1</sup>. Se incorpora también un documento temático de antecedentes sobre "Las minorías y su participación política efectiva", que constituyó la cuestión temática del segundo período de sesiones del Foro sobre Cuestiones de las Minorías, celebrado los días 12 y 13 de noviembre de 2009.

## **II. Actividades de la Experta independiente sobre cuestiones de las minorías**

### **A. Visitas a países**

2. La Experta independiente visitó Kazajstán del 6 al 15 de julio de 2009. La visita brindó una oportunidad de celebrar amplias consultas sobre la legislación, la política y la práctica del país en relación con las comunidades minoritarias y sobre cuestiones de interés para diversas comunidades. Visitó Astana y Almaty y celebró consultas con altos funcionarios gubernamentales con responsabilidades en esferas relacionadas con los derechos, la cultura y el idioma de las minorías, la lucha contra la discriminación y la igualdad. También celebró numerosas reuniones con asociaciones étnicas y culturales, organizaciones no gubernamentales (ONG), miembros de comunidades minoritarias y periodistas, y organizó un foro para mujeres pertenecientes a minorías. Se interesó en particular por la Asamblea del Pueblo, que es una institución constitucionalmente reconocida para la representación a nivel nacional de las comunidades minoritarias. La visita constituyó una oportunidad única para el diálogo sobre la aplicación por Kazajstán de la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas (Declaración de 1992 sobre las Minorías). El informe sobre la visita figura en el documento A/HRC/13/23/Add.1.

3. Del 13 al 23 de octubre de 2009 la Experta independiente visitó también el Canadá, y concretamente las provincias de Ontario, Columbia Británica y Quebec. Centró su visita en las cuestiones relacionadas con los canadienses de origen africano y caribeño, los canadienses musulmanes y los canadienses de origen asiático. Las personas pertenecientes a minorías a las que se entrevistó describieron por lo general al Canadá como una sociedad abierta, caracterizada por la aceptación de las diferencias culturales, religiosas y lingüísticas. La Experta independiente observó que el Canadá había configurado en forma ejemplar una política estatal de multiculturalismo y había establecido un admirable marco constitucional y legislativo que garantizaba la no discriminación. El informe sobre la visita figura en el documento A/HRC/13/23/Add.2.

4. La Experta independiente agradece a los Gobiernos de Kazajstán y del Canadá la ejemplar colaboración que le brindaron durante la preparación y realización de sus visitas. Agradece asimismo la invitación recibida para visitar Colombia del 1º al 12 de febrero de 2010. Espera con sumo interés respuestas a sus solicitudes de visitas a Bangladesh, Burundi, Camboya, China, Indonesia, Kenya, Malasia, Nepal, Nicaragua, Nigeria, Panamá,

---

<sup>1</sup> A/HRC/10/11.

la República Islámica del Irán, Rwanda, Suriname, Sri Lanka, Tailandia, Turquía y Viet Nam.

## B. Otras actividades

5. La Experta independiente recibe información de diversas fuentes sobre los problemas que se plantean en la aplicación de la Declaración de 1992 sobre las Minorías y denuncias de violaciones de los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Consulta a los gobiernos enviándoles comunicaciones en forma de cartas de denuncia, llamamientos urgentes y comunicaciones temáticas. En consecuencia, la Experta independiente ha enviado comunicaciones en relación con numerosas situaciones que afectan a minorías. También ha enviado comunicaciones conjuntas con otros titulares de mandatos temáticos, y los pormenores figuran en los informes resumidos de casos que se transmitieron a los gobiernos y las respuestas que se recibieron<sup>2</sup>.

6. La Experta independiente participó en la Conferencia de Examen de Durban de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, celebrada en Ginebra del 20 al 24 de abril de 2009. Formaba parte de un grupo de expertos en el que participaban también el Sr. Stéphane Hessel, Alto Comisionado para los Derechos Humanos y uno de los redactores de la Declaración Universal de Derechos Humanos, y la Sra. Berthe Kayitesi (superviviente del genocidio de Rwanda), que hablaron en un acto de apertura titulado "Unión contra el racismo". La Experta independiente actuó como panelista y moderadora en actos paralelos sobre la exclusión social en el Asia meridional y sobre las minorías y la labor de la policía en sociedades multiétnicas. Presentó al pleno una declaración sobre la situación en todo el mundo de las minorías que se enfrentan a racismo, discriminación, xenofobia y formas de intolerancia conexas y pidió que todos los Estados prestaran mayor atención a la situación de las minorías que padecen desigualdad, pobreza y violencia.

7. Además, durante la Conferencia de Examen de Durban, la Experta independiente actuó como moderadora del acto paralelo diario titulado "Voces", que brindó una plataforma para que 16 mujeres y hombres de distintas procedencias geográficas y culturales compartieran sus experiencias y aportaran un rostro humano a las cuestiones abordadas en la Conferencia. Los participantes refirieron experiencias personales y de sus comunidades sobre violencia, exclusión y pobreza causadas por el racismo y la discriminación.

8. La Experta independiente apoya plenamente los resultados de la Conferencia de Examen de Durban e insta a los Estados a que cumplan sus obligaciones y compromisos en materia de lucha contra el racismo y la discriminación y en pro de la igualdad. Ha alentado y apoyado nuevas iniciativas para combatir manifestaciones arraigadas de discriminación en todas las regiones; por ejemplo, celebra y alienta ulteriores debates sobre el proyecto de principios y directrices de las Naciones Unidas para la eliminación efectiva de la

---

<sup>2</sup> Durante el período abarcado por el examen la Experta independiente envió comunicaciones a los siguientes países: Afganistán, Bulgaria, China, Eslovaquia, Italia, la República Árabe Siria, la República Dominicana, la República Islámica del Irán y Serbia. Los detalles de esas comunicaciones figuran en los informes resumidos de los casos transmitidos a los Gobiernos por los siguientes titulares de mandatos: el Relator Especial sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión; el Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia; el Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias; el Relator Especial sobre una vivienda adecuada; el Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos; y el Relator Especial sobre el derecho a la educación.

discriminación basada en el empleo y la ascendencia, como importante aportación a la lucha mundial contra esa forma de discriminación, que afecta a muchas personas pertenecientes a minorías.

9. La Experta independiente otorga gran prioridad en su labor a las cuestiones relacionadas con las mujeres pertenecientes a minorías, que enfrentan especiales dificultades y padecen discriminación múltiple o intersectorial por su doble condición de miembros de minorías y de mujeres o niñas. Durante sus visitas a países en 2009, la Experta independiente prosiguió la práctica de celebrar foros específicamente dedicados a mujeres pertenecientes a minorías con el fin de conocer sus opiniones e inquietudes y fundamentar así sus recomendaciones para los países y recomendaciones temáticas.

10. Durante el segundo período de sesiones del Foro sobre Cuestiones de las Minorías, como complemento de los debates del Foro, la Experta independiente, en colaboración con el Grupo Internacional pro Derechos de las Minorías, organizó una mesa redonda titulada "Las mujeres pertenecientes a minorías y su participación política efectiva". Un grupo de expertos examinó someramente los obstáculos que se oponían en diferentes regiones a la participación política de las mujeres pertenecientes a minorías. Se debatió en particular cómo podían superarse esos obstáculos y cómo podía articularse la colaboración entre las mujeres pertenecientes a minorías, sus comunidades, las ONG, los gobiernos y las Naciones Unidas para conseguir el pleno ejercicio del derecho a la participación política efectiva de las mujeres pertenecientes a minorías.

11. La Experta independiente fue la oradora principal en una mesa redonda de expertos sobre "Racismo en la región de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE): viejas cuestiones, nuevos desafíos", celebrada en Viena el 20 de marzo de 2009 con ocasión del Día Internacional de la Eliminación de la Discriminación Racial. Esa actividad tenía por objeto formular recomendaciones para la labor futura, y en ella se abordaron aspectos fundamentales del trabajo de la Oficina para Instituciones Democráticas y Derechos Humanos, en particular la elaboración de instrumentos para profesionales y el fomento del diálogo y del intercambio de experiencias para responder mejor a los desafíos. La intervención de la Experta independiente versó sobre el tema "Tendencias incipientes y nuevas formas y manifestaciones del racismo y la xenofobia".

12. La Experta independiente fue miembro del jurado del premio Max van der Stoep del Alto Comisionado para las Minorías Nacionales de la OSCE, que se otorga anualmente a una persona, a un grupo o a una institución que hayan realizado una labor destacada para la mejora de la situación de minorías nacionales en Estados de la OSCE. En 2009 recibió el premio el Centro de Integración y Desarrollo para la Información y la Investigación, de Crimea (Ucrania).

13. El 16 de abril de 2009 la Experta independiente participó en una consulta del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) sobre los problemas de los niños indígenas y pertenecientes a minorías. Esa consulta, que contó con 60 participantes, se celebró en Nueva York con los siguientes objetivos: alcanzar un entendimiento común sobre la labor del UNICEF en relación con las comunidades indígenas y minoritarias; definir un marco de políticas que orientara y respaldara la labor y las actividades de promoción del UNICEF en los planos nacional, regional y mundial; y examinar formas de fortalecer la orientación de los programas y arrojar luz sobre los aspectos comunes y las diferencias de las intervenciones programáticas, sistematizar el intercambio de experiencias y la gestión de los conocimientos dentro del UNICEF y con los asociados, y fomentar y aprovechar la colaboración con los mecanismos internacionales y otros asociados<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Véase, por ejemplo, [http://www.unicef.org/protection/index\\_49328.html](http://www.unicef.org/protection/index_49328.html).

14. En relación con las minorías y las cuestiones que las atañen, el UNICEF considera que la consulta consiguió los siguientes resultados: redundó en una mejor comprensión de los marcos internacionales de políticas sobre derechos humanos y de las oportunidades de influir en las políticas; tomó nota de las experiencias y enseñanzas derivadas de los programas del UNICEF; presentó la experiencia del UNICEF en cuanto al establecimiento de relaciones de asociación y colaboración; aportó perspectiva y claridad para la mejora del funcionamiento del UNICEF; y permitió la formulación de recomendaciones y estrategias concretas en esferas tales como las de la educación, la salud, la discriminación, la violencia, la participación, y la supervisión y la reunión de datos, así como la elaboración de una hoja de ruta y de propuestas de actuación sobre cuestiones relacionadas con los pueblos indígenas y las minorías.

15. El 9 de diciembre de 2009 la Experta independiente participó en una reunión organizada en Washington, D.C., por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre el tema "Mejora de la cooperación entre los mecanismos regionales e internacionales para la promoción y protección de los derechos humanos". Participó como panelista en la sesión sobre "Coordinación de las cuestiones temáticas entre el sistema internacional y el sistema interamericano de derechos humanos".

16. En un acto organizado en Nueva York por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos con ocasión del Día de los Derechos Humanos, la Experta independiente pronunció un discurso sobre el tema "Raza, pobreza y poder: repercusiones de la discriminación racial en el desarrollo". Destacó que la discriminación basada en la identidad étnica, religiosa o lingüística de la persona es una causa importante del elevado nivel de pobreza en muchos grupos minoritarios y un obstáculo fundamental que impide a las minorías beneficiarse de las estrategias de reducción de la pobreza dirigidas al conjunto de la población.

17. El 22 de diciembre de 2009, la Experta independiente emitió una declaración pública en la que pidió a China que permitiera una evaluación exhaustiva e independiente de las tensiones y agravios étnicos en la región autónoma uigur de Xinjiang, en la que se produjo en julio de 2009 un estallido de violencia étnica entre las comunidades han y uigur. La Experta independiente pidió al Gobierno que le extendiera una invitación para visitar China y le permitiera el acceso a la región para celebrar consultas con representantes del Gobierno y miembros de las dos comunidades. La Experta independiente señaló que su mandato de promover la aplicación de la Declaración de 1992 sobre las Minorías resultaría útil para llevar a cabo esa evaluación y para promover iniciativas positivas tendentes a la reconciliación de las comunidades han y uigur.

### **III. Foro sobre Cuestiones de las Minorías**

18. En su resolución 6/15, de 28 de septiembre de 2007, el Consejo de Derechos Humanos decidió establecer un Foro sobre Cuestiones de las Minorías ("el Foro"), que, entre otras cosas, proporcionara una plataforma para promover el diálogo y la cooperación en cuestiones relativas a las minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, y además aportara contribuciones temáticas y conocimientos especializados a la labor de la Experta independiente sobre cuestiones de las minorías. Incumbe a la Experta independiente orientar la labor del Foro y preparar sus reuniones anuales. La sesión inaugural del Foro se celebró en Ginebra los días 15 y 16 de diciembre de 2008 y tuvo por tema principal el de "Las minorías y el derecho a la educación".

## A. Seguimiento del primer período de sesiones del Foro sobre Cuestiones de las Minorías

19. En el marco de su colaboración con los órganos de tratados en relación con el Foro sobre Cuestiones de las Minorías, la Experta independiente celebró su primer diálogo oficial con el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer durante el 45º período de sesiones del Comité, celebrado en Nueva York el 5 de agosto de 2009. Se la invitó a hablar sobre el Foro y sus recomendaciones, así como sobre los preparativos del segundo período de sesiones. El Comité apreció esa oportunidad de colaboración y convino en que se seguiría colaborando y en que uno de sus miembros participaría en el segundo período de sesiones del Foro.

20. La Experta independiente se reunió oficialmente con los presidentes de los órganos de tratados durante la reunión anual de estos en junio de 2009. Les proporcionó más información sobre los resultados y las recomendaciones del Foro y recabó sus opiniones sobre la posible utilidad de las recomendaciones para la labor de sus respectivos órganos. La Experta independiente se congratula de que el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, al examinar los informes de los Estados durante sus períodos de sesiones de 2009, se refiriera a las recomendaciones del Foro en relación con las minorías y su derecho a la educación.

21. En septiembre de 2009, la Experta independiente participó en una conferencia celebrada en Cali (Colombia), como actividad complementaria del primer período de sesiones del Foro, que se había centrado en la cuestión del derecho a la educación de las minorías. La conferencia fue organizada por el Robert F. Kennedy Memorial Center for Justice and Human Rights, en colaboración con la clínica jurídica internacional de derechos humanos de la Facultad de Derecho de Cornell y la clínica jurídica internacional de derechos humanos de la Universidad de Virginia. En un esfuerzo por continuar el diálogo, seguir respondiendo ante las comunidades locales e impulsar actividades de promoción a nivel de base, la conferencia presentó públicamente un informe sobre el derecho a la educación de las comunidades indígenas y afrodescendientes en las Américas que se había presentado anteriormente en el Foro. En ese informe se aborda el incumplimiento de las obligaciones respecto del derecho a la educación sin discriminaciones en las Américas, centrandó la atención en los casos de Colombia, Guatemala y la República Dominicana.

22. La Experta independiente aportó un artículo a *The State of the World's Minorities and Indigenous Peoples 2009: Education Special* (La situación de las minorías y los pueblos indígenas en el mundo: edición especial sobre la educación), que publica Minority Rights Group International en asociación con el UNICEF. En esa publicación se recogían las recomendaciones del Foro y se presentaban estudios monográficos, ensayos temáticos sobre los problemas a que se enfrentan las minorías en lo que respecta a la educación y un análisis de esas cuestiones a nivel de toda la región. En el informe se destaca que hay en todo el mundo 101 millones de niños sin escolarizar, y del 50 al 70% de ellos pertenecen a minorías o a pueblos indígenas. La publicación es objeto de amplia difusión en todas las regiones y entre todas las partes interesadas, incluidos los gobiernos y los responsables de la adopción de decisiones, las ONG y una audiencia especializada en las esferas de los derechos humanos y la educación. También se ha distribuido a todas las oficinas regionales y nacionales del UNICEF.

23. La Experta independiente dirigió un debate electrónico mundial organizado por el UNICEF para profundizar en las cuestiones planteadas en *The State of the World's Minorities and Indigenous Peoples 2009: Education Special* y en el Foro sobre Cuestiones de las Minorías, en particular las cuestiones relacionadas con el derecho a la educación de las niñas pertenecientes a minorías. Se abordaron, en concreto, las múltiples barreras que se oponen al acceso a la educación de las niñas de minorías, se evaluaron las respuestas



jurídicas y de política a ese problema, se examinaron las prácticas idóneas a nivel regional y nacional y se formularon recomendaciones acordes con las necesidades y prioridades de las niñas pertenecientes a minorías y las niñas indígenas.

## **B. Segundo período de sesiones del Foro sobre Cuestiones de las Minorías**

24. El segundo período de sesiones del Foro sobre Cuestiones de las Minorías se celebró en Ginebra los días 12 y 13 de noviembre de 2009 y tuvo como cuestión temática la de "Las minorías y su participación política efectiva". Las recomendaciones del Foro se presentarán al Consejo de Derechos Humanos durante su actual período de sesiones (A/HRC/13/25). El Foro fue presidido por la congresista estadounidense Barbara Lee, Presidenta del Congressional Black Caucus.

25. El Foro reunió a un número excepcional de participantes, entre los que se contaban Estados Miembros, mecanismos, órganos y organismos especializados de las Naciones Unidas, organizaciones intergubernamentales, organizaciones y mecanismo regionales de derechos humanos, miembros de la comunidad académica y expertos en cuestiones de las minorías, y ONG. Tenían acreditación para participar más de 500 personas, entre ellas delegados de 45 Estados. Estaban representadas más de un centenar de ONG. Se otorgó atención preferente a las opiniones de los participantes pertenecientes a comunidades minoritarias, y asistieron representantes políticos de minorías de todas las regiones.

26. En su resolución 6/15, el Consejo de Derechos Humanos invitó a la Experta independiente a que incluyera en su informe anual recomendaciones temáticas para su examen en futuras sesiones del Foro sobre Cuestiones de las Minorías. Hasta la fecha, la Experta independiente ha recibido las siguientes propuestas de temas: las minorías y la pobreza; el acceso a la justicia; las minorías y los medios de comunicación; y la situación de los niños pertenecientes a minorías.

## **IV. Las minorías y su participación política efectiva: reseña de la legislación y las prácticas nacionales**

27. En las siguientes secciones del presente documento se resumen los principios jurídicos internacionales básicos, las condiciones para una participación política efectiva de las minorías y algunos de los modelos e instrumentos conceptuales que están empleando los Estados para cumplir sus obligaciones internacionales en esta esfera<sup>4</sup>.

### **A. Introducción**

28. La participación efectiva es un derecho humano fundamental que reafirman varios instrumentos jurídicos internacionales de importancia. La participación efectiva es fundamental para la realización de los derechos humanos de las mujeres y los hombres pertenecientes a minorías étnicas, nacionales, religiosas y lingüísticas. Mediante la participación efectiva, las personas expresan y protegen su identidad, y aseguran así la supervivencia y la dignidad de la minoría. El derecho a una participación efectiva es la confirmación de que la participación de las minorías en diversos ámbitos de la vida es indispensable para llegar a construir una sociedad verdaderamente integradora y justa.

---

<sup>4</sup> Este documento temático revisado se presentó anteriormente al segundo período anual de sesiones del Foro sobre Cuestiones de las Minorías con la signatura A/HRC/FMI/2009/3.

29. La participación efectiva debe permitir a las minorías hacerse oír en la sociedad. Las medidas adoptadas para lograr una participación efectiva de las minorías ayudan a aliviar tensiones y sirven por tanto para prevenir conflictos. Por consiguiente, los Estados deben crear las condiciones para la participación efectiva de las minorías no sólo porque es su obligación en derecho, sino también por tratarse de un aspecto intrínseco del buen gobierno.

30. Por estos motivos, la Experta independiente sobre cuestiones de las minorías escogió la participación política efectiva como tema del segundo período de sesiones del Foro de las Naciones Unidas sobre Cuestiones de las Minorías, que se celebró en Ginebra los días 12 y 13 de noviembre de 2009. Debe subrayarse de entrada que el derecho de las minorías a la participación política efectiva no abarca a los movimientos separatistas, sino que tiene por objeto la integración de todas las personas pertenecientes a minorías en una sociedad justa y equitativa. Este documento de antecedentes resume los principios jurídicos internacionales básicos, las condiciones para una participación política efectiva de las minorías y algunos de los modelos e instrumentos conceptuales que están empleando los Estados para cumplir sus obligaciones internacionales.

## **B. El derecho de las minorías a la participación efectiva**

31. El derecho a una participación efectiva de las personas pertenecientes a minorías es de largo alcance y abarca muchos aspectos de lo que constituye una sociedad justa. Incluye la participación en el proceso de adopción de decisiones políticas, tanto en el plano local como en el nacional, y la obligación de facilitar a las personas pertenecientes a minorías los medios para participar efectivamente en los ámbitos cultural, religioso, social y económico de su sociedad.

32. La participación pública es un concepto amplio. Comprende el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, el derecho a votar y ser elegidos y el derecho a tener acceso a las funciones públicas. Implica asimismo una participación en los órganos del gobierno, la judicatura y otros organismos del sistema de justicia penal, en formas descentralizadas y locales de gobierno y mecanismos de consulta, así como mediante fórmulas que permitan la autonomía cultural o territorial.

33. La participación en la vida económica y social supone la participación en proyectos de desarrollo y un acceso adecuado al empleo, la tierra y el patrimonio, la vivienda, la atención de la salud, el bienestar social y las pensiones, entre otras cosas. La participación en la vida social y cultural abarca aspectos tales como el acceso adecuado a la educación y a los medios de difusión, y la protección de la identidad cultural. En todos esos ámbitos, la participación efectiva conlleva una consulta válida, programas ideados teniendo en mente las necesidades y circunstancias concretas de las minorías, y un acceso pleno y en condiciones de igualdad a los servicios necesarios.

34. En el marco de los derechos humanos, el principio de la no discriminación es de importancia crítica. El principal motivo por el que se excluye a las minorías de una participación plena en los procesos políticos es la discriminación. Han de emplearse medidas positivas con plazos precisos específicamente pensadas para poner fin a la discriminación sistemática, histórica e institucionalizada y permitir una participación efectiva de las minorías, sobre todo si esa participación quedara fuera de su alcance de no existir dichas medidas.

### C. El derecho a la participación efectiva en las normas internacionales de derechos humanos

35. El derecho a la participación efectiva, la prohibición de la discriminación y las medidas especiales están profundamente arraigadas en las normas internacionales de derechos humanos. El derecho de todas las personas a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos, así como el derecho a votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas están consagrados en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Dicha disposición retoma el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que proclama: "Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos".

36. El Comité de Derechos Humanos ha interpretado la dirección de los asuntos públicos en un sentido amplio como el ejercicio del poder en el ámbito legislativo, ejecutivo y administrativo<sup>5</sup>. A juicio del Comité, esa disposición abarca todos los aspectos de la administración pública, entre ellos la formulación y la aplicación de políticas a nivel internacional, nacional, regional y local. Además, los ciudadanos pueden participar en la dirección de los asuntos públicos de forma directa o indirecta. Una vez que se haya establecido una modalidad de participación, no deberá hacerse ninguna distinción entre los ciudadanos en lo que se refiere a su participación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social, ni deberán imponerse restricciones excesivas<sup>6</sup>.

37. El derecho de las personas pertenecientes a minorías nacionales, étnicas, religiosas o lingüísticas a participar efectivamente en la vida cultural, religiosa, social, económica y pública se reafirma asimismo en la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas ("la Declaración")<sup>7</sup>.

38. En el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se insiste de forma explícita en el concepto de no discriminación en el ejercicio de los derechos que figuran en él, ya que estos han de gozarse "sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2 [del Pacto]". El artículo 2 garantiza el respeto de los derechos reconocidos en el Pacto sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. El principio básico de la prohibición de la discriminación se repite en otras partes del Pacto y está articulado en una serie de instrumentos<sup>8</sup>.

39. Además, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial prohíbe explícitamente todas las formas de discriminación racial y garantiza la igualdad en el goce de los derechos políticos (art. 5). La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer establece que los Estados deberán tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país (art. 7).

40. Hace poco se ha reforzado el derecho a la participación efectiva de los grupos que corren un fuerte riesgo de marginación. El artículo 41 de la Convención Internacional sobre

<sup>5</sup> Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 25, art. 25 (Participación en los asuntos públicos y el derecho de voto), 1996, párr. 5.

<sup>6</sup> *Ibid.*, párrs. 5 a 7.

<sup>7</sup> Artículo 2; véase también el artículo 4, párr. 5, y el artículo 5, párr. 1.

<sup>8</sup> En el artículo 26 del Pacto se prohíbe de manera general la discriminación. Véase también el artículo 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares protege el derecho de los trabajadores documentados y regulares y sus familiares a participar en los asuntos públicos de su Estado de origen y a votar y ser elegidos en elecciones celebradas en ese Estado. Y lo que es quizá más importante, el artículo 42 exige a los Estados de empleo que faciliten la consulta o la participación de los trabajadores migratorios y sus familiares en las decisiones relativas a la vida y la administración de las comunidades locales; los Estados de empleo pueden además conceder a los trabajadores migratorios el disfrute de derechos políticos.

41. La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad exige a los Estados que aseguren "que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la vida política y pública en igualdad de condiciones con las demás, directamente o a través de representantes libremente elegidos, incluidos el derecho y la posibilidad de las personas con discapacidad a votar y ser elegidas" (art. 29).

42. También hay tratados regionales de derechos humanos cuyas disposiciones defienden el derecho a una participación efectiva. Entre ellos figuran la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos<sup>9</sup>, el Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos relativo a los derechos de la mujer en África<sup>10</sup>, la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>11</sup> y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer<sup>12</sup>. El Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Convenio Europeo de Derechos Humanos) protege el derecho a elecciones libres mediante su Protocolo N° 1 (art. 3) y el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales obliga a los Estados a asegurar la participación efectiva de las personas pertenecientes a minorías nacionales (art. 15). También se han formulado disposiciones similares acerca de la prohibición de la discriminación en los tratados regionales de derechos humanos<sup>13</sup>.

43. A fin de eliminar la discriminación y lograr una igualdad plena, no sólo en derecho sino también efectivamente en la práctica, el Comité de Derechos Humanos ha manifestado que en ocasiones es necesario que los Estados partes adopten "disposiciones positivas para reducir o eliminar las condiciones que originan o facilitan que se perpetúe la discriminación prohibida por el Pacto", y que "las medidas de ese carácter pueden llegar hasta otorgar, durante un tiempo, al sector de la población de que se trate un cierto trato preferencial en

<sup>9</sup> El artículo 13 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos garantiza el derecho de todo ciudadano "a participar libremente en el gobierno de su país, ya sea de modo directo o a través de representantes libremente escogidos".

<sup>10</sup> El artículo 9 del Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos relativo a los derechos de la mujer en África protege el derecho de la mujer a participar en el proceso político y de adopción de decisiones.

<sup>11</sup> El artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos protege el derecho de los ciudadanos a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos, y el derecho a votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto.

<sup>12</sup> El artículo 4 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer reconoce el derecho de la mujer a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluida la adopción de decisiones.

<sup>13</sup> Los artículos 2 y 13 de la Carta Africana; los artículos 2 y 9 del Protocolo relativo a los derechos de la mujer en África; el artículo 1 de la Convención Americana; el artículo 14 del Convenio Europeo y su Protocolo N° 12. Además, el artículo 4 del Convenio Marco garantiza la igualdad ante la ley y prohíbe toda discriminación fundada sobre la pertenencia a una minoría nacional.

cuestiones concretas en comparación con el resto de la población [...] durante el tiempo que sean necesarias para corregir la discriminación de hecho"<sup>14</sup>.

44. Este principio se ha enunciado en varios instrumentos jurídicos que contemplan la adopción de medidas especiales. La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial permite adoptar medidas especiales "con el fin exclusivo de asegurar el adecuado progreso de ciertos grupos raciales o étnicos o de ciertas personas que requieran la protección que pueda ser necesaria con objeto de garantizarles, en condiciones de igualdad, el disfrute o ejercicio de los derechos humanos y de las libertades fundamentales" (art. 1, párr. 4). A continuación, la Convención (art. 2, párr. 2) alude a medidas especiales y concretas adoptadas por los Estados partes en las esferas social, económica, cultural y en otras esferas con el fin de garantizar en condiciones de igualdad el pleno disfrute de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer también da cabida a "medidas especiales de carácter temporal" encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer (art. 4, párr. 1). A nivel regional, toma ese mismo enfoque el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales, que permite a los Estados partes "adoptar, cuando sea necesario, medidas adecuadas con el fin de promover, en todos los campos de la vida económica, social, política y cultural, una plena y efectiva igualdad entre las personas pertenecientes a una minoría nacional y las pertenecientes a la mayoría" (art. 4, párr. 2). Las medidas especiales no constituyen una discriminación, de modo que no deberán considerarse como tal<sup>15</sup>.

45. El marco jurídico internacional ha reconocido en repetidas ocasiones la necesidad de adoptar medidas especiales y concretas para proteger a determinados grupos con el fin de garantizar el pleno disfrute en condiciones de igualdad de los derechos humanos y las libertades fundamentales. La utilización de medidas especiales es, de hecho, un aspecto fundamental de la realización del derecho de no discriminación. No sólo son permisibles en virtud de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, sino que además, en ciertas circunstancias, constituyen una obligación. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha recalcado que "la adopción de medidas especiales por los Estados Partes cuando las circunstancias así lo aconsejen, como en el caso de disparidades persistentes, es una obligación"<sup>16</sup>.

46. El concepto de medida especial es pertinente para la participación política efectiva de las mujeres y los hombres pertenecientes a minorías, ya que puede facilitar la aplicación de su derecho a votar y a presentarse como candidatos a cargos públicos. Lo han refrendado los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas e instituciones regionales de derechos humanos. Con respecto al derecho de voto, el Comité de Derechos Humanos ha señalado que "[deberían] adoptarse medidas positivas para superar toda dificultad concreta, como el analfabetismo, las barreras lingüísticas, la pobreza o los obstáculos a la libertad de circulación, que impidan a las personas con derecho de voto ejercer sus derechos en forma

<sup>14</sup> Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 18 (No discriminación), 1989, párr. 10.

<sup>15</sup> Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, art. 1, párr. 4; Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales, art. 4, párr. 3.

<sup>16</sup> Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial: Estados Unidos de América, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo sexto período de sesiones, Suplemento N° 18 (A/56/18)*, párr. 399. Véase también, en general, la Recomendación general N° 32 del Comité (Significado y alcance de las medidas especiales en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial), aprobada en su 75° período de sesiones en agosto de 2009, en <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/comments.htm> (inglés únicamente).

efectiva. Se [debería] disponer de información y material acerca de la votación en los idiomas de las distintas minorías"<sup>17</sup>.

47. Los argumentos a favor de la adopción de medidas especiales que puedan garantizar la participación de las minorías en los órganos públicos se basan en que el número de personas que pertenecen a las minorías es pequeño, por lo que estas rara vez pueden determinar el resultado de las decisiones en una democracia mayoritaria<sup>18</sup>. En la práctica, las minorías tienden a quedar excluidas en las elecciones e, incapaces de lograr una representación que vaya en proporción con su censo, se ven desprovistas de una voz efectiva en la vida pública y política de sus Estados. La lógica de las medidas especiales no consiste, como suele pensarse, en situar a las minorías en una posición privilegiada, sino más bien en darles las mismas oportunidades y colocarlas en pie de igualdad con las mayorías. La participación de las minorías en los procesos políticos y sociales a nivel nacional, su contribución a la formulación de políticas y su participación (y utilización) de los servicios públicos podría resultar útil para combatir su marginación y exclusión. Los Estados que aceptan la participación y la integración de las minorías suelen ser más estables y además más prósperos<sup>19</sup>.

48. Los órganos de tratados y los tribunales de derechos humanos han estudiado diversos casos relacionados con el derecho de las minorías a una participación efectiva y con la prohibición de la discriminación que dicho derecho lleva aparejada. En cuanto al requisito de conocer el idioma oficial, el Comité de Derechos Humanos sostiene que si un gobierno no introduce leyes encaminadas a permitir el uso de otros idiomas, estará perjudicando de manera desproporcionada a algunas comunidades minoritarias, que no podrán emplear su idioma materno en la administración, la justicia, la educación, la vida pública y el gobierno, lo cual constituye una infracción del artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El Comité concluyó que el Estado tenía la obligación de brindar a la comunidad un recurso efectivo, concretamente haciendo posible que sus funcionarios respondieran en idiomas que no fueran el oficial de manera no discriminatoria<sup>20</sup>. En otro caso, el Comité estimó que, al impedir a una persona perteneciente a una minoría presentarse a las elecciones locales alegando que sus conocimientos de la lengua oficial eran insuficientes, cuando la evaluación se había llevado a cabo de manera deficiente y arbitraria y a pesar de que la persona en cuestión contaba ya con un certificado de aptitud lingüística, se habían infringido los artículos 2 y 25 del Pacto<sup>21</sup>. Acerca de este mismo tema, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha dictaminado que impedir a un miembro de una minoría presentarse a elecciones porque presuntamente carece de conocimientos adecuados del idioma oficial puede constituir una violación del artículo 3 del Protocolo N° 1 del Convenio Europeo. En ese caso en particular, el Tribunal dijo albergar serias dudas respecto de la base jurídica de someter a candidatos con certificados de aptitud lingüística a más exámenes. El Tribunal estimó asimismo que el proceso de examen carecía de objetividad e imparcialidad jurídica<sup>22</sup>.

<sup>17</sup> Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 25 (1996), párr. 12.

<sup>18</sup> Comentario del Grupo de Trabajo sobre las Minorías acerca de la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas (E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2), párr. 42.

<sup>19</sup> Y. Ghai, *Public Participation and Minorities*, Minority Rights Group International, Londres, 2003, pág. 5.

<sup>20</sup> *J. G. A. Diergaardt y otros c. Namibia*, comunicación N° 760/1997, dictamen aprobado el 25 de julio de 2000 (CCPR/C/69/D/760/1997).

<sup>21</sup> *Antonina Ignatane c. Letonia*, comunicación N° 884/1999, dictamen aprobado el 25 de julio de 2001 (CCPR/C/72/D/884/1999).

<sup>22</sup> *Podkolzina c. Letonia*, solicitud N° 46726/99, resolución de 9 de abril de 2002.

49. En varios casos, el Tribunal Europeo examinó situaciones en que los Estados impedían a personas pertenecientes a minorías crear asociaciones para favorecer los intereses culturales y políticos del grupo. El Tribunal estimó que esa injerencia constituía una violación del artículo 11 del Convenio Europeo, que protege la libertad de reunión y asociación<sup>23</sup>.

50. El Tribunal viene afirmando desde hace tiempo que la protección de las minorías justifica la aplicación de un sistema electoral diferente dentro del Estado para lograr que estén mejor representadas en el poder legislativo<sup>24</sup>, pero ha reconocido que "los sistemas electorales deben evaluarse a la luz de la evolución política del país de que se trate", de modo que "aspectos que resultarían inaceptables en un sistema pueden por tanto estar justificados en otro"<sup>25</sup>.

51. En cuanto al requisito jurídico nacional por el que se exigía a los partidos políticos que adoptaran una estructura ajena a las costumbres de los pueblos indígenas para poder participar en las elecciones, la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictaminó que una imposición de esa índole constituía un impedimento discriminatorio para la participación igualitaria en las elecciones. La Corte, además, determinó que de los derechos universales de igualdad y participación política dimana una obligación para el Estado de adoptar medidas de acción afirmativas dirigidas específicamente a los grupos indígenas para garantizar su participación igualitaria<sup>26</sup>.

#### **D. Condiciones y obstáculos para una participación política efectiva**

52. Debe establecerse un diálogo continuo y de fondo para lograr la participación efectiva de mujeres y hombres pertenecientes a minorías en su sociedad, y dicho diálogo ha de ser multidireccional: en él deben participar personas pertenecientes a las minorías y a las poblaciones mayoritarias, y debe darse también entre las personas pertenecientes a minorías y las autoridades. Sólo es posible entablar un diálogo de esa índole si existen vías de comunicación efectivas<sup>27</sup> en las que se tengan en cuenta las necesidades específicas de las mujeres pertenecientes a minorías, así como las de otros segmentos marginados de las comunidades minoritarias expuestos a la discriminación intersectorial.

<sup>23</sup> *Sidiropoulos y otros c. Grecia*, solicitud N° 26695/95, resolución de 10 de julio de 1998; *Partido Comunista Unido y otros c. Turquía*, solicitud N° 19392/92, resolución de 30 de enero de 1998; *Stankov y la Organización Macedonia Unida Ilinden c. Bulgaria*, 2 de octubre de 2001, solicitudes Nos. 29221/95 y 29225/95.

<sup>24</sup> Comisión Europea de Derechos Humanos, *Lindsey y otros c. el Reino Unido*, solicitud N° 8364/78, resolución de 8 de marzo de 1979.

<sup>25</sup> *Mathieu-Mohin y Clerfayt c. Bélgica*, solicitud N° 9267/81, resolución de 2 de marzo de 1987. En cuanto a los porcentajes mínimos y su repercusión en la participación de las minorías, en una opinión disidente pronunciada en otro caso del Tribunal Europeo se señalaba que lo alto de los umbrales prácticamente eliminaba la posibilidad de que los partidos regionales o minoritarios accedieran al parlamento y desvirtuaba la finalidad fundamental de un sistema proporcional, con lo que se suprimían la crítica y el debate parlamentarios, esencia de la democracia representativa. *Yumak y Sadak c. Turquía*, solicitud N° 10226/03, resolución de 8 de julio de 2008.

<sup>26</sup> *Yatama c. Nicaragua*, caso N° 12388, sentencia de 23 de junio de 2005.

<sup>27</sup> Consejo de Europa, Comité Consultivo sobre el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales (el llamado "Comité Consultivo"), Observación sobre la participación efectiva de las personas pertenecientes a minorías nacionales en la vida cultural, social y económica y en los asuntos públicos, aprobada el 27 de febrero de 2008 (ACFC/31DOC(2008)001), párr.11.

53. Una cuestión fundamental de la participación política de las minorías es cómo determinar que la calidad de la participación es realmente "efectiva"<sup>28</sup>. Para ello, deben evaluarse dos de los aspectos más importantes de la participación: los medios que sirven para promover la igualdad plena y efectiva de las personas pertenecientes a minorías y sus efectos en la situación de esas personas y la sociedad en su conjunto. La percepción que de las consecuencias tienen los diferentes actores puede ser distinta y dependerá de su participación en los procesos. No basta con que los Estados garanticen la participación formal de las personas pertenecientes a minorías; deben también velar por que la participación de los representantes de las minorías ejerza una influencia apreciable en las decisiones adoptadas para que, en la medida de lo posible, las minorías tengan un sentimiento de responsabilidad compartida respecto de dichas decisiones<sup>29</sup>.

54. Por lo tanto, la mera participación política no basta para constituir una participación "efectiva", y a este respecto se plantean una serie de reflexiones. Una de ellas tiene que ver con la legitimidad de los representantes políticos de las minorías. Se ha de tener presente que las comunidades minoritarias son heterogéneas, y que esa diversidad debe reflejarse en una representación pluralista. Además, existe la posibilidad de que los representantes políticos se desvinculen de sus electores principales y dejen de cumplir por tanto su función de portavoces auténticos y efectivos. Y si los representantes de las minorías no tienen potestad para adoptar decisiones de fondo que se traduzcan en hechos sobre temas importantes para sus comunidades, su participación será puramente simbólica y no supondrá una "participación efectiva".

55. Por ello es fundamental revisar y evaluar continuamente los mecanismos de participación para cerciorarse de que permiten una participación efectiva. A medida que vayan cambiando las circunstancias y la realidad, habrá que revisar estos mecanismos y adaptarlos, en caso necesario, sin que eso vaya en detrimento de los derechos ya adquiridos.

56. La discriminación es uno de los motivos principales de la marginación generalizada que sufren las minorías en las sociedades de todo el mundo, y también obstaculiza su participación efectiva. La discriminación puede adquirir diversas formas. Algunos segmentos de las poblaciones minoritarias están expuestos a múltiples tipos de discriminación; se los discrimina por pertenecer a una minoría nacional, étnica, religiosa o lingüística, pero además por razones de sexo, edad, discapacidad, orientación sexual u otros motivos.

57. La discriminación que limita la participación política de las minorías puede manifestarse, entre otras cosas, mediante: un tipo de sistema electoral que afecte negativamente a la representación de las minorías; partidos políticos que se opongan a considerar las cuestiones de las minorías y a que estas entren en su composición; los prejuicios generalizados entre el electorado, que castiga a los partidos abiertos a candidatos pertenecientes a minorías y dispuestos a dar voz a las cuestiones de las minorías, y medios de difusión hostiles a las preocupaciones y la participación de las minorías. En vista de lo mucho que afecta la discriminación al derecho a una participación efectiva, los gobiernos deberían plantearse la posibilidad de instituir mecanismos independientes de supervisión para las denuncias individuales, como la figura del *Ombudsman* adoptada por una serie de países.

58. El derecho a una participación efectiva no significa nada si no hay un grupo que cuente con las aptitudes y los recursos necesarios para su ejercicio. Una condición importante para la participación política de las minorías es que puedan formar parte en la

---

<sup>28</sup> Declaración, art. 2, párrs. 2 y 3.

<sup>29</sup> Comité Consultivo, párrs. 18 y 19.



vida pública, capacidad en la que intervienen una amplia variedad de cuestiones y que depende de la aptitud que posean las personas pertenecientes a minorías para ejercer toda la gama de derechos culturales, económicos y sociales, entre ellos los derechos al uso de su idioma, a la educación, al trabajo, a la salud, a la alimentación y a la vivienda. Según el Comité de Derechos Humanos, los Estados deben adoptar medidas positivas para superar las dificultades concretas<sup>30</sup>.

59. Las parcialidades jurídicas, culturales o lingüísticas también pueden obstaculizar la participación efectiva de las minorías en la vida pública. La existencia de umbrales electorales mínimos suele limitar las posibilidades de las comunidades minoritarias de obtener representación política y pueden constituir una discriminación indirecta. Los requisitos para la inscripción de los partidos políticos pueden limitar de un modo injustificado y desproporcionado las posibilidades de las personas pertenecientes a minorías de ejercer su libertad de reunión y asociación. El trazado de los distritos electorales puede desvirtuar la distribución de los votantes y producir un efecto discriminatorio contra un grupo determinado, lo que constituye una clara manipulación. Las disposiciones constitucionales acerca de la participación de las minorías no bastan por sí solas para garantizar una participación efectiva. Son necesarias leyes y políticas específicas que permitan poner en práctica esos principios constitucionales, cuya aplicación ha de ser objeto a su vez de un seguimiento. Para la articulación, la aplicación y el seguimiento de dichas leyes y políticas se debe contar con la participación de las minorías.

60. Vincular la participación política exclusivamente con la identidad étnica, exigiendo que los candidatos que se presenten a las elecciones sean miembros de determinados grupos étnicos y que a los votantes pertenecientes a ciertos grupos étnicos sólo se les permita votar por candidatos de sus respectivos grupos, puede ir en detrimento de la participación política efectiva de las minorías. Como ya se ha señalado, también pueden afectar a la participación efectiva de las personas pertenecientes a minorías los requisitos de conocimiento del idioma impuestos a los candidatos, que en algunos casos han sido juzgados ilegales por órganos y tribunales de derechos humanos.

61. Una condición importante para poder elaborar modelos adecuados y eficientes que permitan la participación de las personas pertenecientes a minorías es la recopilación de datos desglosados por origen étnico, edad, sexo, distribución geográfica y otras categorías pertinentes. Con ellos es posible controlar la participación de las minorías y determinar si se han establecido mecanismos de participación justos y representativos. El proceso mediante el que se recaben los datos desglosados debe realizarse conforme a las normas internacionales de protección de datos y en el respeto del derecho de las personas pertenecientes a minorías a elegir libremente que se las trate o no como tales. Los representantes de las minorías deberán participar en el proceso de recopilación de datos, y los métodos empleados deberán elaborarse en estrecha cooperación con ellos.

62. Otra condición importante para la participación política efectiva de las minorías es la exactitud de los registros de votantes. La inscripción de los votantes deberá llevarse a cabo de manera no discriminatoria, teniendo en cuenta las necesidades especiales de las minorías que pudieran plantearse en materia de idioma, particularidades culturales y accesibilidad de los procesos de inscripción.

63. El reconocimiento de las minorías es indispensable para garantizar sus derechos en un Estado, entre otros el derecho a la participación efectiva. La falta de reconocimiento dificulta el disfrute de derechos refrendados a nivel internacional y acaba desembocando en

---

<sup>30</sup> Véase el párrafo 19 *supra*. Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 25 (1996), párr. 12.

la marginación de las minorías y en su exclusión de los procesos políticos. El reconocimiento que parte de la definición de la propia identidad es el primer peldaño del proceso encaminado a garantizar los derechos de las minorías y a proteger su condición de miembros igualitarios de la sociedad.

64. Pese a que el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos garantiza a los ciudadanos el ejercicio del derecho a participar en los asuntos públicos, es un hecho bien conocido que los requisitos en materia de ciudadanía pueden poner trabas a la participación efectiva en determinadas esferas. Aunque sigue aceptándose que los Estados impongan límites a los no ciudadanos en lo que al derecho a votar y a ser elegidos se refiere, esos límites no deben aplicarse más allá de lo necesario. La denegación de la ciudadanía ha sido empleada por los Estados para impedir a las minorías el disfrute de sus derechos. Los Estados deben plantearse la posibilidad de permitir a los no ciudadanos pertenecientes a minorías que voten, se postulen como candidatos a elecciones locales y sean miembros de los cuerpos directivos de los órganos autónomos, y asegurarse al mismo tiempo de que la reglamentación del acceso a la ciudadanía no sea discriminatoria<sup>31</sup>. Varios Estados ofrecen ejemplos positivos en ese sentido.

## **E. Formas y mecanismos existentes para la participación política efectiva**

65. Si bien no existe una solución universal que garantice una aplicación correcta del derecho a la participación efectiva, sí cabe definir una serie de características que deben tener los modelos y mecanismos de participación. En cuanto a la elección de un sistema electoral en concreto, el derecho internacional tampoco impone una solución específica. El Comité de Derechos Humanos ha declarado que "todo sistema electoral [...] debe ser compatible con los derechos amparados por el artículo 25 [del Pacto] y garantizar y dar efecto a la libre expresión de la voluntad de los electores"<sup>32</sup>.

66. En distintas partes del mundo se han empleado diversos mecanismos jurídicos y políticos para aumentar la participación política de las minorías en los órganos legislativos, ejecutivos y administrativos a nivel local, regional y nacional. Aunque la representación de las minorías es importante de por sí, hay que pensar también en los mecanismos necesarios para que las cuestiones de las minorías se aborden de manera efectiva dentro del proceso gubernamental.

67. La participación política de las minorías supone una amplia gama de procesos y mecanismos de adopción de decisiones y formulación de políticas en las esferas legislativa, ejecutiva, autonómica y tradicional. Además, la participación tiene lugar en el plano local, en el regional (esto es, subnacional) y en el nacional, así como en el internacional.

68. La representación legislativa es un mecanismo clave para la participación de las minorías en los parlamentos nacionales y las asambleas regionales y municipales.

69. Es importante que las minorías puedan formar partidos políticos viables para su efectiva movilización en el proceso político, tanto en las elecciones como en la dirección de los debates de las asambleas legislativas y los órganos administrativos. En algunos países, los partidos políticos basados en el origen étnico o la fe están prohibidos por ley o tropiezan con muchos obstáculos. En otros países, puede que las minorías o los grupos religiosos tengan sus propios partidos políticos o que sus intereses los representen partidos mayoritarios. El tipo de sistema electoral puede afectar a las características de los partidos políticos y al modo en que se abordan o no los intereses de las minorías. Las dos clases de

<sup>31</sup> Comité Consultivo, párrs. 100 y 101.

<sup>32</sup> Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 25 (1996), párr. 21.

partidos tienen ventajas y desventajas: los partidos centrados en las minorías se ocuparán de las cuestiones que afecten a estas, pero corren el riesgo de tener menos recursos y una influencia política menor y de que, si su enfoque es reducido, el público vea más a las minorías y las cuestiones de las minorías como algo marginal. Es evidente que las plataformas políticas de tenor racista infringen el derecho internacional, las adopten partidos minoritarios o partidos mayoritarios.

70. A no ser que haya un distrito electoral en que la población minoritaria sea mayoría, la elección de representantes de partidos basados en las minorías es más probable en sistemas de representación proporcional, en los que se tienen en cuenta los votos acumulativos de las minorías<sup>33</sup>. Si se reducen los requisitos para la inscripción de los partidos políticos, podría ser más fácil crear nuevos partidos centrados en las minorías.

71. Las minorías también se enfrentan con dificultades cuando participan en partidos de la mayoría. Aunque estos aborden cuestiones importantes para las minorías, es posible que no les den prioridad en sus programas generales y que las pierdan de vista. Algunos tipos de sistemas electorales o estructuras políticas pueden hacer que sea ventajoso o necesario para los partidos políticos obtener el respaldo de un amplio espectro de votantes; de ese modo es posible incentivar a los partidos de la mayoría para que atiendan a los intereses de las minorías o seleccionen a candidatos pertenecientes a minorías para aumentar su popularidad. Los partidos políticos de la mayoría pueden contar también con programas de diversidad interna, como sesiones de formación o tutorías, encaminados a lograr un mayor número de políticos y activistas pertenecientes a minorías. En los casos en los que el sistema electoral exige a los partidos que presenten una lista de candidatos, a diferencia de lo que sucede cuando hay un solo candidato por distrito, puede ser que, por requisitos jurídicos o normativos, la lista deba tener una composición étnica mixta o que en ella tenga que figurar un número mínimo de candidatos pertenecientes a minorías. Es posible que se apliquen otras medidas especiales, sobre todo para facilitar la elección de candidatas<sup>34</sup>.

72. En definitiva, para lograr la participación política por conducto de los partidos, es posible que haya que recurrir a una combinación de partidos centrados en las minorías y partidos de la mayoría. Los representantes de las minorías pueden, por ejemplo, coaligarse con otros partidos, sean estos de las minorías o de la mayoría. Es posible que la configuración de los demás partidos haga que esos representantes tengan una mayor influencia, por ejemplo, en los casos en que tengan un papel decisivo de desempate. Incluso aunque no necesite representantes de las minorías por razones de números, el partido en el poder puede optar voluntariamente por incluirlos en el gobierno.

73. Algunos sistemas electorales pueden ser más propicios que otros a la elección de representantes de las minorías, y también es posible incorporar al sistema mecanismos específicamente ideados para mejorar la representación de las minorías. El sistema electoral establece cómo se han de traducir los votos en escaños, así que el mismo número de votos puede dar lugar a resultados distintos en sistemas diferentes. El Comité de Derechos Humanos ha insistido en que "debe aplicarse el principio de un voto por persona y, en el marco del sistema electoral de cada uno de los Estados, el voto de un elector debe tener igual valor que el de otro"<sup>35</sup>. Así pues, el principio general es que cada votante tiene un voto. No obstante, en determinadas circunstancias, sobre todo cuando las minorías son pequeñas, y como medida especial para mejorar su integración en el sistema político, puede

<sup>33</sup> Ghai, pág. 15.

<sup>34</sup> A. Reynolds, *Electoral Systems and the Protection of Minorities*, Minority Rights Group International, 2006 ("Reynolds 2006"), págs. 25 y 26; Ghai, pág. 15.

<sup>35</sup> Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 25 (1996), párr. 21.

que se conceda a sus miembros el derecho a votar por un representante de las minorías con un escaño reservado y por un representante general<sup>36</sup>.

74. Un mecanismo que a menudo se emplea para facilitar la representación de las minorías consiste en asignar escaños especiales en la asamblea legislativa a los representantes de determinadas minorías (escaños reservados). Suele hacerse con los sistemas electorales que funcionan por mayorías, en los que de no ser así no se podría garantizar la representación de las minorías, pero en ocasiones se recurre a este mecanismo también en sistemas de representación proporcional o sistemas mixtos. Por lo general, estos representantes son elegidos por los miembros del grupo minoritario, que a esos efectos deben estar inscritos como tales. Se suele procurar que el número de escaños reservados refleje la proporción de la población general que representa la minoría, así que es probable que sean pocos. Si hay varias minorías muy pequeñas, es posible que se les asigne un escaño compartido, aunque puede que a un único representante no le resulte fácil representar realmente los intereses de todos los grupos en cuestión. También es posible que interese a los partidos de la mayoría captar los escaños reservados.

75. En los casos en que el sistema electoral exige a los partidos que presenten una lista de candidatos, puede ser que, con arreglo a la ley electoral, la lista deba tener una composición étnica mixta o que en ella tenga que figurar un número mínimo de candidatos pertenecientes a minorías<sup>37</sup>. En los sistemas de "lista cerrada", en los que el orden de prioridad de los candidatos lo determina el partido y no el votante, el partido puede colocar al candidato de las minorías en uno de los primeros puestos de la lista para asegurarse de que ocupe un escaño, independientemente de cuáles sean las preferencias reales de los votantes<sup>38</sup>. Evidentemente, este tipo de listas pueden suponer un obstáculo para la representación efectiva de las minorías si los partidos de la mayoría sitúan a los candidatos de las minorías al final de las listas.

76. Hay sistemas electorales en que los votantes pueden apoyar a varios candidatos de partidos diferentes, ordenándolos por orden de preferencia. En esos casos, los candidatos secundarios se tienen en cuenta si ninguno de los candidatos en primera opción logra obtener el número mínimo de votos. Este sistema puede facilitar la representación de las minorías, y hay quien cree que fomenta la cooperación entre grupos, ya que los partidos tratan de conseguir los votos de segunda opción de los votantes de otros partidos. También es posible que aliente a los partidos de la mayoría a ocuparse de las cuestiones de las minorías.

77. Los sistemas electorales suelen establecer un porcentaje mínimo de votos que los partidos deben alcanzar para tener a un representante en el parlamento. Esto puede modificarse de manera general o en las zonas en las que se concentren pequeñas minorías

<sup>36</sup> Consejo de Europa, Comisión europea para la democracia por el derecho (la llamada "Comisión de Venecia"), Report on Dual Voting for Persons Belonging to National Minorities (CDL-AD (2008) 013), párrs. 9 y 10, 63 a 72.

<sup>37</sup> Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, Warsaw Guidelines to Assist National Minority Participation in the Electoral Process, 2001 (las llamadas "Directrices de Varsovia"), pág. 23; B. Reilly, "Democratic Levers for Conflict Management", en International Institute for Democracy and Negotiators (IDEA), *Democracy and Deep-rooted Conflict: Options for negotiators* (Democracia y conflictos profundamente arraigados: opciones para la negociación), 1998, pág. 200; A. Reynolds, "Public Participation by Minorities: Minority Members of the National Legislatures", en Minority Rights Group International, *State of the World's Minorities 2007* ("Reynolds 2007"), pág. 19; Reynolds 2006, pág. 18; Ghai, pág. 15.

<sup>38</sup> Ghai, pág. 15; Comisión de Venecia, Report on Electoral Rules and Affirmative Action for National Minorities' Participation in Decision-Making Process in European Countries (CDL-AD (2005) 009), pág. 17.

para permitir la creación de partidos que las representen<sup>39</sup>. En cambio, si el porcentaje mínimo es elevado, la representación de las minorías será más difícil, ya que muchas veces estas no son capaces de conseguir suficientes votos.

78. La delimitación de los distritos electorales también puede realizarse de manera que la representación de las minorías se vea facilitada si se encuentran concentradas en un territorio y aunque no tengan un escaño reservado. También puede aumentarse el número de escaños de las minorías haciendo distritos electorales más pequeños, y por tanto más numerosos. Para garantizar que las delimitaciones no perjudiquen injustamente a ningún grupo, debe crearse un órgano de demarcación oficial que funcione con independencia del gobierno y cuya composición sea plenamente representativa.

79. La participación de las minorías en el gobierno (en el ámbito ejecutivo o administrativo) en calidad de miembros del gabinete u otros órganos de la misma índole es otra forma fundamental de participación de las minorías. Entre las medidas que pueden aumentar la participación de las minorías en el gobierno cabe citar la inclusión de las minorías en la composición de comités, órganos consultivos y otros órganos de alto nivel importantes; la creación de órganos de alto nivel que aborden cuestiones de importancia para las minorías, liderados preferiblemente por miembros de minorías, y la institucionalización de una consideración activa de las cuestiones de las minorías en los ministerios pertinentes mediante, por ejemplo, personal o una dependencia encargados de atender a las inquietudes de las minorías dentro de cada ministerio pertinente, la formulación de directivas permanentes y la creación de grupos de trabajo interministeriales que faciliten la coordinación. A ese respecto, debe lograrse un equilibrio ponderado entre la incorporación de las minorías y la orientación de actividades hacia un grupo concreto para que la participación de las minorías sea efectiva al máximo y para evitar que las cuestiones de las minorías queden relegadas a un único departamento, posiblemente desprovisto de poderes.

80. Otra condición importante para la realización del derecho de las minorías a una participación efectiva consiste en su participación en la administración, la judicatura y los órganos y las empresas públicas. La participación de las minorías en la adopción de decisiones es más fácil si sus miembros trabajan como funcionarios en una amplia variedad de órganos y no sólo en órganos dedicados a las cuestiones de las minorías. En algunos casos, puede que la Constitución u otras leyes exijan una representación proporcional en los órganos de la administración pública. Para algunos Estados, ciertos tipos de porcentajes mínimos son ilegales, aunque las ventajas que comportan estas medidas especiales son evidentes.

81. Muchos consideran que un sistema para el ejercicio compartido del poder que permite la participación de las minorías en el gobierno es el consociativismo, en el que las minorías más numerosas tienen derecho a participar en el gobierno y a acceder a una porción de puestos en la función pública. El consociativismo considera que los grupos étnicos son entidades políticas y que, como tales, tienen derecho a un amplio grado de autonomía en las cuestiones que se considere recaen en su ámbito interno, así como a una participación en el poder cuando se delibere sobre cuestiones de interés común a nivel nacional. También es posible no fundamentar explícitamente el ejercicio compartido del poder en el origen étnico, sino en los partidos políticos; este tipo de medidas suelen fomentar la integración política de los grupos étnicos. Una de las mayores críticas contra el

---

<sup>39</sup> Reynolds 2007, págs. 19 y 20; Directrices de Varsovia, pág. 22; Reynolds 2006, pág. 19; Consejo de Europa, *The Participation of Minorities in Decision-Making Processes* por J. A. Frowein y R. Bank ("Frowein and Bank") (DH-MIN (2000) 1), pág. 6.

consociativismo es que comporta el peligro de que las minorías menos numerosas al margen de esa estructura queden excluidas y desprovistas de poder.

82. Los mecanismos consultivos pueden ofrecer valiosas oportunidades de participación a las minorías de forma complementaria cuando la participación en condiciones de igualdad en los órganos electos no baste por ser la comunidad minoritaria demasiado pequeña como para tener repercusión en una elección. Los órganos consultivos pueden haberse creado para resolver un problema concreto o pueden ser estructuras formalizadas a nivel nacional, regional o local. Pueden ser de carácter general, como los coloquios sobre minorías, o pueden versar sobre temas específicos, como la vivienda, la tierra, la educación, el idioma o la cultura. Es posible que formen parte de la estructura institucional del gobierno y que se los tenga que consultar por ley sobre determinadas cuestiones. Para que estos mecanismos resulten efectivos, es importante que su estatuto legal esté claro, que la obligación de consultarlos se haya establecido en derecho y que su participación en los procesos de adopción de decisiones sea periódica, válida y permanente. Se les deben proporcionar recursos adecuados, y hay que prestar atención a la representatividad de sus miembros, que han de ser elegidos por la comunidad minoritaria mediante procesos transparentes. Es importante que las personas designadas como miembros posean las cualificaciones que su labor exige y que representen realmente a las minorías, incluidas las mujeres que pertenecen a ellas. Por último, estas estructuras deben ser proporcionales a las necesidades de las comunidades minoritarias.

83. En algunos Estados, las comunidades reclaman que se respeten sus estructuras tradicionales de gobierno. Esas estructuras pueden abarcar sistemas en que los miembros de la comunidad consultan a los ancianos, quienes deciden sobre asuntos importantes que afectan a miembros a título individual o a la comunidad en forma colectiva. Cabe la posibilidad también de que las comunidades tengan un derecho consuetudinario reconocido o un código de conducta que tal vez no existan por escrito. Tanto si se han puesto por escrito como si no, es vital que las estructuras tradicionales de gobierno asignen a la mujer y a otros grupos marginados cargos de autoridad y que apliquen los principios internacionales de derechos humanos en todos los aspectos de su actividad. Hecha esta excepción, las iniciativas que permiten incorporar a líderes comunitarios reconocidos por la tradición dentro de estructuras de gobierno y asambleas legislativas formales son loables en la medida en que contribuyan a una mayor realización del derecho a la participación efectiva. Además, los ancianos pueden ayudar a gestionar conflictos, por ejemplo, haciendo de árbitros en las controversias entre los miembros de la comunidad.

84. El derecho de las minorías a una participación efectiva puede promoverse mediante formas de autogobierno, lo que a menudo supone cierto grado de autonomía de carácter no territorial para el grupo, que da a la minoría el derecho a administrar e incluso a legislar en ciertos campos como la educación, los asuntos culturales, la aplicación de las leyes personales y la preservación del derecho consuetudinario o las prácticas establecidas, por lo general con jurisdicción exclusiva.

85. Una autonomía territorial limitada permite a las minorías ejercer toda una serie de derechos de participación dentro de la región específica en que se encuentran concentradas. Al basarse en un principio espacial, tiene la ventaja de que permite resolver problemas sin provocar divisiones sociales. De hecho, la autonomía territorial se ha utilizado para dar respuesta a las exigencias de minorías lingüísticas o culturales. La autonomía territorial posibilita una representación equitativa de las minorías en los órganos legislativos y ejecutivos regionales. Esta fórmula debe servir para proteger los idiomas minoritarios y su uso en la vida pública, así como la educación sobre las culturas minoritarias y su preservación, con lo que se satisfarían las exigencias relativas a los derechos lingüísticos y culturales. El vínculo con el gobierno central puede reforzarse mediante la representación regional en el centro. Hay ejemplos de cómo la autonomía territorial ha logrado aliviar

tensiones, llegando de hecho a fortalecer el sentimiento de integración y cimentando la preservación de las comunidades minoritarias. No obstante, si las disposiciones de autonomía no se planifican cuidadosamente, pueden traducirse en una mayor fragmentación del Estado. Además, han de adoptarse medidas para garantizar los derechos de las pequeñas "minorías dentro de las minorías" mediante un ejercicio compartido del poder, la autonomía cultural y la delegación de poderes en las autoridades locales.

86. Pueden concederse a las minorías derechos especiales de procedimiento o derechos de veto en relación con decisiones sobre cuestiones de especial interés para ellas. Por ejemplo, es posible que una minoría tenga capacidad para vetar nuevas propuestas legislativas en ámbitos concretos o que haga falta una mayoría especial para aprobarlas. Puede que este tipo de procedimientos especiales se limite a las regiones en que se concentre la minoría. En aquellas ocasiones en que los asuntos revistan la suficiente importancia como para que una paralización resulte intolerable, pueden emplearse procesos arbitrales especiales<sup>40</sup>.

87. Por último, en el plano internacional, es vital que las personas pertenecientes a minorías participen, no sólo en la aplicación de los tratados bilaterales, sino también en todas las fases del seguimiento y la aplicación de los instrumentos internacionales de derechos humanos, sobre todo de los que atañen a la protección de los derechos de las minorías. También es importante que se consulte a las comunidades minoritarias y se las involucre en los procesos de integración supranacionales.

## F. Observaciones finales

88. La participación efectiva en los procesos de adopción de decisiones, sobre todo en los que afectan a las minorías, es una condición previa para el pleno disfrute, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos de las personas pertenecientes a minorías. Pueden extraerse al menos dos lecciones de gran importancia. La primera consiste en que la participación efectiva es realmente indispensable: de ella depende y en ella se basa la realización de muchos otros derechos humanos fundamentales. La segunda lección es la de que la efectividad de la participación política de las minorías debe medirse constantemente a todos los niveles de la sociedad para comprobar que sea auténtica y válida. En el documento A/HRC/13/25 figura un conjunto completo de recomendaciones.

---

<sup>40</sup> Frowein y Bank, pág. 10; Reynolds 2007, pág. 21; Ghai, págs. 13 y 14.