



# Asamblea General

Distr. general  
9 de noviembre de 2009  
Español  
Original: inglés

---

**Consejo de Derechos Humanos**  
**Foro sobre Cuestiones de las Minorías**  
**Segundo período de sesiones**  
Ginebra, 12 y 13 de noviembre de 2009

## **Proyecto de recomendaciones sobre las minorías y su participación política efectiva**

### **Nota de la Secretaría\***

#### **I. Introducción**

1. Muchas situaciones en todo el mundo demuestran que una representación adecuada de las personas pertenecientes a minorías<sup>1</sup> en la formulación de la política y la adopción de las decisiones en la sociedad es fundamental para romper el ciclo de discriminación y exclusión que sufren, así como para rectificar su desproporcionado grado de pobreza y los obstáculos que ello entraña para el pleno ejercicio de muchos derechos culturales, económicos, políticos y sociales. Para fomentar la estabilidad y la integración en las sociedades donde viven minorías, es preciso promover la aplicación de procedimientos significativos e informados de consulta y participación, y la gestión por las minorías de los asuntos que les afectan directamente como forma de proteger y promover sus intereses e identidades.

2. El Grupo de Trabajo sobre las Minorías, en su comentario acerca de la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, observó que "el derecho de participar en todos los aspectos de la vida de la sociedad nacional en general es fundamental, tanto para que las personas pertenecientes a minorías promuevan sus intereses y valores, como para crear una sociedad integrada pero pluralista basada en la tolerancia y en el diálogo"<sup>2</sup>. El Grupo de Trabajo también destacó

---

\* Documento presentado con retraso.

<sup>1</sup> La definición de "minorías" atañe principalmente a las personas que: a) se distinguen de las sociedades más amplias en que viven por su raza, etnia, religión, lengua materna o prácticas culturales, y b) como grupo, están en situación no dominante o de desventaja en su relación de poder con la población mayoritaria. Por "minoría" no se entiende una proporción numérica determinada de la población.

<sup>2</sup> E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2, párr. 35.

que "la participación efectiva requiere la representación en los órganos legislativos, administrativos y consultivos y, más generalmente, en la vida pública"<sup>3</sup>.

3. De conformidad con la resolución 6/15 del Consejo de Derechos Humanos, los proyectos de recomendación que figuran a continuación servirán de base para los debates que se celebren durante el período de sesiones del Foro, que procurará arrojar resultados concretos y tangibles en forma de recomendaciones temáticas de utilidad práctica para todos los interesados. Estas recomendaciones prácticas están destinadas a promover la inclusión de las minorías en el Estado sin que pierdan su identidad y características propias, favoreciendo así el buen gobierno y la integridad del Estado. El documento final con la versión definitiva de las recomendaciones será presentado por la Experta independiente en cuestiones de minorías al Consejo en su 13º período de sesiones, que se celebrará en marzo de 2010.

4. La serie de cuestiones incluidas en las recomendaciones no es exhaustiva. Estas deben interpretarse con un espíritu generoso y en cooperación con las comunidades, teniendo en cuenta la exigencia de que tanto la interpretación de los instrumentos de derechos humanos como la aplicación de las normas sean eficaces en la práctica, para que puedan influir verdaderamente en la vida de los seres humanos.

5. Las recomendaciones se basan en normas internacionales. Además de la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas y su comentario, otras fuentes de inspiración de las recomendaciones son las normas y principios internacionales y regionales de derechos humanos pertinentes, otras directrices elaboradas por distintas partes interesadas y las leyes nacionales. La Declaración sobre las Minorías se inspira en el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la jurisprudencia y las observaciones generales del Comité de Derechos Humanos, en particular sobre la aplicación de los artículos 25 y 27, también se han tenido en cuenta al elaborar estas recomendaciones.

6. El presente documento, que debe leerse conjuntamente con el documento de antecedentes A/HRC/FMI/2009/3, tiene por objeto proporcionar a autoridades, funcionarios públicos, organizaciones no gubernamentales (ONG), académicos y otras partes interesadas una visión general de las posibles opciones que les permitan tomar decisiones adecuadas y con conocimiento de causa al formular leyes y políticas destinadas a aumentar la participación de las minorías. Aunque no hay un modelo único para todos los contextos posibles, las distintas opciones propuestas y examinadas ofrecen una serie de ejemplos positivos para avanzar hacia una participación y representación más efectivas de las minorías que sea acorde con los ideales de la democracia, el estado de derecho y el respeto de los derechos humanos fundamentales. Además, como es lógico la situación de un país evoluciona con el tiempo, por lo que es necesario evaluarla con frecuencia a fin de determinar los mecanismos adecuados para lograr la participación efectiva de las minorías.

7. Las recomendaciones están formuladas en términos generales y pueden ponerse en práctica en países de distintas características históricas, culturales y religiosas, respetando plenamente los derechos humanos universales. Se ha tenido en cuenta que, debido a la gran variedad de situaciones que pueden plantearse y a la distinta evolución que pueden tener, por lo general no es posible ni deseable aplicar soluciones uniformes, en especial con respecto a los distintos niveles de gobierno.

8. En el nivel más básico, donde las recomendaciones deben aplicarse escrupulosamente, el respeto de los derechos humanos fundamentales, incluidos el derecho a la no discriminación y el derecho a votar y a ser elegido, contribuirá a la participación y

---

<sup>3</sup> *Ibíd.*, párr. 44.

representación de las personas pertenecientes a minorías, así como a evitar tensiones y ayudar a mantener la paz y la estabilidad.

9. La observancia del derecho a la participación política efectiva de las minorías es fundamental para los Estados. Al mismo tiempo, su realización efectiva es indispensable para el goce de otros derechos humanos fundamentales de las personas pertenecientes a minorías. La participación efectiva puede revestir una diversidad de formas, como el acceso a la información, la libertad de expresión, la promoción y el activismo cívicos y la participación directa en la política electoral. Puede garantizarse por distintos medios, desde mecanismos de consulta hasta disposiciones parlamentarias especiales, e incluir formas de autonomía cuando proceda.

## **II. Recomendaciones**

### **A. Gobiernos y parlamentos**

10. Los gobiernos deberían formular una declaración de política en la que reconozcan la diversidad de razas, etnias, religiones y lenguas maternas dentro de sus respectivas sociedades y destaquen la importancia de garantizar que esa diversidad se refleje efectivamente en todas las instituciones y organismos públicos, incluidos los parlamentos nacionales, la administración pública, la policía y la judicatura. Esta declaración de política debería plasmarse en la elaboración de un plan de acción que garantice una mayor participación política sostenible de las minorías. El plan de acción debería prever, entre otras cosas, la organización de campañas y programas educativos que promuevan la participación política, la salvaguardia de la diversidad y el multiculturalismo en la administración pública, la adopción de medidas positivas para aumentar la participación política de las minorías y la asignación de recursos suficientes para alcanzar los objetivos establecidos.

11. Las minorías deberían participar plenamente, con conocimiento de causa, en los debates sobre la elaboración del plan de acción, garantizándose la representación de diversas organizaciones políticas y cívicas para determinar la idoneidad de las medidas que deben incluirse en el plan.

12. Un elemento central del plan de acción debería ser el establecimiento de un mecanismo o un procedimiento institucional específico para llevar a cabo un estudio de referencia y proceder al seguimiento periódico de los progresos en lo relativo a la participación de las minorías. Los datos sobre esos progresos deberían publicarse anualmente en un formato de fácil acceso y examinarse cada año en reuniones públicas con la sociedad civil.

13. Cuando las minorías están concentradas geográficamente, en la medida de lo posible deberían establecerse distritos electorales, sistemas de representación proporcional u otros sistemas electorales que permitan ofrecer mayores oportunidades a las minorías. A la inversa, los gobiernos no deberían modificar los distritos electorales ni cambiar el sistema electoral de forma que pueda debilitar la representación de las minorías. Los gobiernos deberían garantizar que las minorías puedan participar de manera significativa en las elecciones, diseñar y revisar todos los sistemas electorales de forma que se adecuen a las necesidades particulares de la sociedad y todas sus minorías, y modificar las medidas que discriminan a minorías concretas y sus representantes.

14. Se deberían eliminar los requisitos de alfabetización, idioma, religión u otras condiciones que excluyan desproporcionadamente a las minorías del derecho a votar o a presentarse a unas elecciones nacionales, regionales o locales, ya que incumplen la prohibición de discriminación y suelen impedir a las minorías participar efectivamente en la vida política.

15. Se deberían suprimir las medidas legislativas u otras medidas oficiales que prohíban el uso de un idioma minoritario durante las elecciones, ya sea por partidos políticos o por las autoridades electorales. En la medida de lo posible, las autoridades electorales deberían distribuir papeletas e información en los idiomas utilizados por los votantes en las zonas donde estos estén concentrados. Se debería disponer de información y material acerca de la votación en los idiomas de las distintas minorías.

16. Deberían elaborarse programas de educación cívica, adaptados en lo posible a todos los grupos minoritarios que haya en el Estado, para informar a las minorías de los procedimientos de acceso al sistema electoral. Los programas de educación cívica deberían ser un componente central de todos los planes de estudios de la enseñanza pública, definir la función y las responsabilidades de los ciudadanos y fomentar la amplia participación política de todos. Los gobiernos deberían patrocinar proyectos bien financiados para impulsar la participación política, mejorar la educación y el activismo cívicos y fomentar la solución de problemas concretos, en particular en las comunidades minoritarias.

17. Deberían adoptarse medidas positivas para superar cualquier dificultad concreta que se plantee, 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 efectiva.

18. Los gobiernos y los parlamentos deberían garantizar, entre otras cosas mediante la asignación de recursos financieros suficientes, el funcionamiento eficaz de los organismos, instituciones y/o mecanismos nacionales encargados de promover la participación política de las minorías. Debería establecerse una coordinación eficaz entre los ministerios y con todas las instituciones gubernamentales que se ocupan de cuestiones relacionadas con la participación efectiva de las minorías.

19. Los gobiernos deberían tomar medidas especiales para contribuir a la realización del derecho de no discriminación, por ejemplo considerando la posibilidad de crear mecanismos independientes de supervisión para las denuncias individuales, como la figura del *Ombudsman* adoptada por una serie de países, y servicios jurídicos gratuitos. Estos mecanismos deberían establecerse en las regiones geográficas y los idiomas de las comunidades minoritarias, estar a salvo de influencias partidistas y contar con suficientes recursos.

20. Los gobiernos deberían recabar periódicamente información actualizada sobre la situación de las personas pertenecientes a minorías, para comprobar que su participación es real y significativa. Estos ejercicios de recopilación de información deberían respetar la dimensión de etnicidad, la participación voluntaria en la labor estadística y de otra índole, y la intimidad y el anonimato de los participantes, de conformidad con las normas internacionales relativas a la protección de datos personales y sobre la base de su autodefinición como miembros de los grupos en cuestión. Los Estados deberían elaborar métodos para recopilar esa información en estrecha cooperación con las minorías; los representantes de las minorías deberían participar siempre que sea posible en todo el proceso de recopilación de información.

21. Los Estados deberían garantizar que todos los mecanismos, procedimientos e instituciones establecidos para promover y aumentar la participación política de las personas pertenecientes a minorías tengan en cuenta las necesidades específicas de las mujeres de esas minorías, así como las de otros grupos de las comunidades minoritarias expuestos a la discriminación intersectorial.

## **B. Partidos políticos**

22. Los partidos políticos deberían ser conscientes de la diversidad de la sociedad y/o las comunidades que representan y esforzarse activamente en adoptar medidas concretas con objeto de reflejar esa diversidad. Los partidos deberían formular declaraciones de política que reconozcan la importancia de reflejar la diversidad en su labor y preparar planes de acción para aumentar el nivel de participación de las minorías en su organización, con objetivos y mediciones específicos.

23. Los partidos políticos cuya afiliación sea principalmente minoritaria o regional deberían poder funcionar libremente y no ser prohibidos únicamente por esa razón. A menudo esos partidos pueden ayudar a aumentar la representación de una minoría y están vinculados al ejercicio de la libertad de asociación.

24. Los partidos políticos deberían adoptar códigos de conducta contra los discursos racistas incendiarios y las plataformas políticas racistas, no sólo en las campañas electorales sino también durante los períodos entre elecciones. Además, deberían contar con mecanismos internos para imponer sanciones severas a los candidatos del partido que infrinjan esos códigos de conducta, especialmente si pertenecen a la dirección del partido.

25. Los partidos políticos deberían elaborar estrategias para difundir más eficazmente su mensaje a los seguidores y representados potenciales al margen de las campañas electorales, a fin de abrir un diálogo a largo plazo con todas las comunidades y ONG (sociedad civil) respecto de casos de discriminación, la situación de las minorías y su participación política. Los partidos deberían dedicar tiempo y recursos a sondear la opinión pública y verificar las opciones de política sobre las cuestiones relativas a las minorías, tratando activamente de asegurarse de que todos los grupos de la sociedad son conscientes de su existencia y ofreciendo a los diferentes grupos oportunidades de participación.

26. Los partidos políticos deberían establecer programas de orientación para que los políticos minoritarios que hayan tenido éxito en su gestión puedan dar ejemplo y alentar a otros a presentarse como candidatos, sensibilizar al público respecto de la participación política de las minorías y llegar a la población mayoritaria, a fin de asegurar un diálogo continuo entre todos los grupos que forman la sociedad.

## **C. Instituciones nacionales de derechos humanos**

27. Las instituciones nacionales de derechos humanos deberían asegurarse de que representan a la diversidad de sus respectivas sociedades y reflejan la amplia variedad de opiniones, cuestiones y problemas planteados. En sus secretarías deberían contar con un mecanismo específico que se ocupe de las cuestiones relativas a las minorías y elabore programas de divulgación y educación cívica con objeto, entre otras cosas, de aumentar la participación política efectiva de las personas pertenecientes a minorías. Además, estas instituciones deberían asegurar la participación y el acceso de las personas pertenecientes a minorías a todos sus programas, incluidos los mecanismos de denuncia, y garantizar la disponibilidad de documentación sobre derechos humanos en idiomas minoritarios.

## **D. Sociedad civil**

28. La sociedad civil debería:

a) Contribuir a derribar los obstáculos que impiden la participación política efectiva de las minorías, en particular sirviéndose de distintos enfoques, como el fomento de la capacidad y la formación, para garantizar la participación efectiva de los representantes de las minorías;

b) Elaborar proyectos de educación cívica dirigidos a las comunidades minoritarias, que destaquen los derechos, funciones y responsabilidades de los ciudadanos, y capacitar a los jóvenes pertenecientes a minorías en técnicas de negociación, comunicación, promoción, formulación de políticas y gobernanza;

c) Entablar un diálogo constructivo con el parlamento, los consejos locales y los organismos gubernamentales a todos los niveles, formulando claramente las opciones de política y utilizando las iniciativas ciudadanas para promover un programa legislativo definido;

d) Mejorar la eficacia de la coordinación y el establecimiento de redes, tanto entre las ONG de las minorías como entre los distintos grupos étnicos, para compartir las mejores prácticas y las lecciones aprendidas, optimizar los recursos, evitar la duplicación de proyectos y establecer coaliciones más eficaces para cada cuestión;

e) Aumentar la eficacia de los dirigentes de las minorías en la labor de gobierno mediante la capacitación y la formación de instructores para las organizaciones de las minorías, que enseñen los procesos legislativos, la redacción de documentos, los debates, el establecimiento de coaliciones, las actividades de promoción, la planificación estratégica y las técnicas para hablar en público; los miembros de la mayoría deberían intervenir en las actividades de capacitación para reforzar su apoyo a la participación de las minorías;

f) Cooperar con otras partes interesadas para impulsar la introducción de reformas jurídicas que fomenten la participación de las minorías en el gobierno.

## **E. Órganos de tratados**

29. Los órganos de tratados deberían seguir prestando atención a la participación política efectiva de las minorías y a los obstáculos a la realización efectiva de sus derechos, en su diálogo con los Estados partes respecto del cumplimiento por estos de las obligaciones que les imponen los tratados, así como las medidas adoptadas para eliminar todas las formas de discriminación. Estos órganos deberían alentar a los Estados partes a contar con las minorías en todas las etapas del proceso de seguimiento y cumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de los tratados internacionales.

30. Se alienta a los órganos de tratados a que tengan presentes las recomendaciones del Foro al examinar el cumplimiento por los Estados partes de las obligaciones que les incumben en virtud de tratados, para así fomentar la aplicación de las recomendaciones del Foro.

## **F. La comunidad internacional, incluidos los organismos de las Naciones Unidas**

31. La comunidad internacional debería asignar recursos suficientes a los proyectos destinados a impulsar la participación política de las minorías, fomentar el activismo y la educación cívicos y promover la defensa de las minorías en relación con cuestiones

concretas. Los donantes internacionales deberían prestar apoyo a la participación de las minorías en el gobierno por conducto de asociados locales; por ejemplo, los donantes deberían financiar los proyectos a través de ONG nacionales para reducir los obstáculos concretos a la participación política de las minorías y mejorar la integración de las minorías en general.

32. Los organismos de las Naciones Unidas deberían apoyar la aplicación de las recomendaciones de los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas relativas a la participación política de las minorías mediante, entre otras cosas, la traducción y amplia difusión de las recomendaciones en idiomas minoritarios y la promoción y facilitación del cumplimiento de las recomendaciones por parte de todos los agentes pertinentes a nivel nacional, y tener en cuenta las observaciones y recomendaciones de los mecanismos y procedimientos de derechos humanos de las Naciones Unidas al preparar los instrumentos de planificación de las Naciones Unidas, como el Sistema de evaluación común para los países y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y los programas específicos de los organismos.

33. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) debería:

a) Patrocinar talleres de capacitación para apoyar la aplicación de las recomendaciones del Foro sobre la participación política efectiva de las minorías, incluidas iniciativas tales como talleres regionales de establecimiento de redes para los representantes políticos de minorías y otras partes interesadas;

b) Apoyar las actividades de formación, fomento de la capacidad y divulgación, en particular para los representantes de minorías;

c) Establecer un grupo de funcionarios y expertos sobre la forma de integrar el derecho de las minorías a la participación efectiva en las actividades de las Naciones Unidas;

d) Elaborar material de sensibilización, incluso en los diferentes idiomas minoritarios, prestando atención especial al derecho a la participación política.

34. El ACNUDH, en cooperación con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, debería establecer sistemas de consulta específicos para cada país sobre la participación de las minorías en los procesos políticos.

35. El ACNUDH, en cooperación con la Unión Interparlamentaria, debería organizar una reunión internacional de representantes de comisiones u otras estructuras parlamentarias dedicadas a los derechos humanos y/o las minorías para debatir la participación de las minorías en la adopción de decisiones políticas y fomentar la creación de redes entre esas estructuras.

36. El Grupo de Trabajo Institucional sobre las Minorías debería dedicar una de sus próximas reuniones al tema de la participación efectiva de las minorías, para examinar la respectiva contribución de sus miembros a la promoción de una participación efectiva en el marco general del artículo 9 de la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas.

37. Para garantizar la participación efectiva de las minorías en los debates celebrados en el ámbito de las Naciones Unidas, los gobiernos deberían considerar la posibilidad de financiar la participación de representantes de minorías de la sociedad civil en los futuros períodos de sesiones del Foro sobre Cuestiones de las Minorías, y en otras reuniones pertinentes.

## **G. Medios de comunicación**

38. Los medios de comunicación públicos y privados deberían informar a la sociedad en general sobre cuestiones relacionadas con las minorías, entre otras cosas mediante la radiodifusión en idiomas minoritarios y la constante insistencia en la importancia de la participación política de las minorías. Deberían organizarse programas especiales durante las elecciones para informar a las comunidades minoritarias sobre las cuestiones que están en juego, los diferentes partidos políticos, las fechas importantes, los procedimientos de registro y otras informaciones pertinentes.

39. Los medios de comunicación deberían adoptar códigos de conducta para lograr una cobertura equilibrada y garantizar la igualdad de acceso a los medios de todos los candidatos o, cuando sea más apropiado, de cada partido político, en cualquier proceso electoral.

40. Cuando establezcan sus órganos de autorregulación y sus códigos de conducta, los medios de comunicación interesados deberían evitar y vigilar atentamente la excesiva politización mediática de las cuestiones relacionadas con las minorías. Asimismo, debería garantizarse la participación efectiva de las personas pertenecientes a minorías en entidades relacionadas con los medios de comunicación, como consejos de supervisión y órganos reguladores independientes, comités y consejos de auditores de los servicios públicos de radiotelevisión y otros órganos relacionados con los medios de comunicación, así como en los equipos de producción.

---