

PRIMERA PARTE

ENFOQUE DE LOS DERECHOS DE LAS MINORÍAS EN LAS NACIONES UNIDAS

CAPÍTULO I

SINOPSIS:

DESARROLLO DE LOS DERECHOS DE LAS MINORÍAS EN EL DERECHO INTERNACIONAL

Resumen: El primer intento significativo de determinar los derechos de las minorías reconocidos internacionalmente fue una serie de “tratados sobre las minorías” aprobados bajo los auspicios de la Sociedad de las Naciones. Con la creación de las Naciones Unidas, la atención se desplazó inicialmente a los derechos humanos universales y la descolonización. Sin embargo, las Naciones Unidas han desarrollado gradualmente una serie de normas, procedimientos y mecanismos sobre las cuestiones de las minorías y la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas de 1992 de las Naciones Unidas es el instrumento fundamental que orienta las actividades de las Naciones Unidas en este ámbito en la actualidad.

Los conceptos de “minoría” y “mayoría” son relativamente recientes en el derecho internacional, aunque es evidente que a lo largo de la historia ha habido diferencias entre comunidades. Algunos sistemas políticos otorgaban derechos comunitarios especiales a sus minorías, aunque ello no se basaba por lo general en ningún tipo de reconocimiento de “derechos” de las minorías *per se*. El sistema *millet* del Imperio otomano, por ejemplo, permitía cierto grado de autonomía cultural y religiosa a las comunidades religiosas no musulmanas, como los cristianos ortodoxos, los armenios y los judíos, entre otros. Las revoluciones francesa y americana de finales del siglo XVIII proclamaron el libre ejercicio de la religión como derecho fundamental, aunque ninguna de ellas abordó directamente la cuestión más amplia de la protección de las minorías. El Congreso de Viena de 1815, que dismanteló el Imperio napoleónico, reconoció los derechos de las minorías hasta cierto punto, al igual que el Tratado de Berlín de 1878, que reconoció derechos especiales para la comunidad religiosa del Monte Athos.

La mayoría de las inquietudes jurídicopolíticas internacionales durante el siglo XIX, no obstante, se centraba en la justificación de la unificación de las “naciones” lingüísticas sobre la base del principio de libre determinación y no en la protección de los grupos minoritarios en cuanto tales. A medida que el nacionalismo iba creciendo, quienes no compartían la identidad étnica, lingüística o religiosa de la mayoría de su país estaban cada vez más amenazados. La consolidación de los Estados según criterios lingüísticos, la expansión del comercio y el aumento de la necesidad de poblaciones alfabetizadas que pudieran trabajar satisfactoriamente en el contexto de la revolución industrial ejercían presiones en las comunidades más pequeñas o menos poderosas para que se ajustaran a las normas lingüísticas y culturales dominantes. Cuando estalló la Primera Guerra Mundial en 1914, las preocupaciones nacionales o de las minorías estaban en el primer plano de la política internacional, al menos en Europa.

Sociedad de las Naciones

Tras el final de la Primera Guerra Mundial, las cuestiones de las minorías se convirtieron en una preocupación central de la Sociedad de las Naciones. Se aprobó una serie de tratados denominados sobre las minorías para proteger a determinados grupos, abordando muchas de sus principales preocupaciones.

Entre las salvaguardias que se solían incluir se encontraban los derechos a la igualdad y la no discriminación; el derecho a la ciudadanía para quienes tuvieran su residencia habitual en un nuevo Estado (o un Estado con nuevas fronteras); el derecho a utilizar su propio idioma en público y en privado; el derecho de las minorías a establecer sus propias instituciones religiosas, culturales, benéficas y educativas; la obligación del Estado de prestar un nivel “equitativo” de ayuda financiera a las escuelas de las minorías, en las que la enseñanza primaria fuera en el idioma materno de la minoría; y el afianzamiento de las leyes que protegían a las minorías, de modo que no se pudieran modificar mediante reformas legislativas.

Aunque el sistema de vigilancia establecido por la Sociedad era más político que jurídico y no permitía que las minorías agraviadas se dirigieran a los Estados en pie de igualdad o contendieran con ellos, ejercía cierta supervisión por conducto de la secretaría de la Sociedad. Casi cualquier persona o grupo podía señalar una situación a la atención de la Sociedad y la secretaría también podía investigar situaciones por su propia iniciativa. La sanción más grave era el debate público en el Consejo de la Sociedad y la posibilidad de que se aprobara una resolución en la que se exhortara a un Estado a adoptar una medida concreta. Algunos tratados, como el que creó la Ciudad Libre de Dánzig, permitían el acceso a la Corte Permanente de Justicia Internacional (predecesora de la actual Corte Internacional de Justicia), que emitió varias opiniones consultivas importantes sobre cuestiones de las minorías².

Aunque el alcance de los tratados sobre las minorías era limitado —se aplicaban únicamente a un pequeño número de Estados derrotados o nuevos y no se había llegado al acuerdo de que los derechos de las minorías fueran universales—, no se debe subestimar su importancia. Tenían consecuencias concretas en las minorías del Estado y constituían un paso importante en el desarrollo de los derechos internacionales de las minorías y el derecho de los derechos humanos. En particular, la aceptación del principio del interés internacional en la suerte de las minorías en los Estados y su supervisión fue un gran avance en el desarrollo del derecho internacional, que de algún modo presagiaba la promoción de derechos humanos más amplios por las Naciones Unidas.

Las Naciones Unidas

La Carta de las Naciones Unidas no menciona los derechos de las minorías *per se*, pero sí incluye varias disposiciones sobre los derechos humanos, incluido el Artículo 1 3), que indica que uno de los propósitos de las Naciones Unidas es la realización de la cooperación internacional “en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”.

En 1948, la Asamblea General aprobó la Declaración Universal de Derechos Humanos, que articuló el contenido de los derechos humanos con mucho mayor detalle y sigue siendo uno de

² Véase, en particular, Corte Permanente de Justicia Internacional, *Rights of Minorities in Upper Silesia (Minority Schools)*, *Germany v. Poland*, fallo N° 12, 26 de abril de 1928; *Questions Relating to Settlers of German Origin in Poland*, opinión consultiva, serie B, N° 6, 10 de septiembre de 1923; *The Greco-Bulgarian “Communities”*, opinión consultiva, serie B, N° 17, 31 de julio de 1930; *Access to German Minority Schools in Upper Silesia*, opinión consultiva, serie A./B., N° 40, 15 de mayo de 1931; *Minority Schools in Albania*, opinión consultiva, serie A./B., N° 62, 6 de abril de 1935.

los documentos internacionales más importantes de derechos humanos: sus disposiciones contra la discriminación y otros artículos son fundamentales también para las personas pertenecientes a minorías. Aunque la Asamblea General no pudo acordar ninguna formulación en la Declaración sobre los derechos de las minorías en cuanto tales, sí señaló que las Naciones Unidas “no pueden permanecer indiferentes a la suerte de las minorías”. Añadió, en la misma resolución que proclamó la Declaración Universal, que era “difícil adoptar una solución uniforme de esta compleja y delicada cuestión [de las minorías] que presenta aspectos especiales en cada Estado donde se plantea”³.

Aunque muchos sostenían que era mejor abordar las cuestiones relacionadas con las minorías mediante una combinación del respeto de los derechos humanos individuales y la atención cada vez mayor que se estaba prestando al derecho de los territorios coloniales a la libre determinación, las Naciones Unidas se ocupaban de las cuestiones de las minorías en algunos casos concretos. Por ejemplo, la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio de 1948 prohíbe la destrucción de “un grupo nacional, étnico, racial o religioso, como tal”. En 1947, se creó la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías como subórgano de la Comisión de Derechos Humanos y, en 1979, se publicó un influyente estudio sobre la cuestión preparado para la Subcomisión por el Relator Especial Francesco Capotorti⁴. En el decenio de 1960, se aprobaron tres importantes tratados que también abordaban los derechos de las minorías. En 1960, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) aprobó la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza, que reconocía el derecho de los miembros de grupos minoritarios a llevar a cabo sus propias actividades educativas, incluidos el establecimiento de sus propias escuelas y la enseñanza de su propio idioma. En 1965, las Naciones Unidas aprobaron la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, que prohíbe toda distinción “basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico”. En 1966, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos incluyó en el artículo 27 una disposición específica sobre las minorías, instrumento jurídico de gran importancia para promover los derechos de las minorías. La Convención y el Pacto Internacional se tratan más detalladamente en el capítulo V.

Aunque estas novedades eran importantes, la promoción de la protección de los derechos de las minorías recibió más atención al final de la guerra fría. La importancia de los derechos de las minorías y su contribución a la estabilidad de los Estados se reconocían cada vez más en la labor de las instituciones internacionales, incluso en la Europa Central y Oriental y la antigua Unión Soviética.

En Europa, se produjo un avance importante en 1990, cuando una reunión de examen de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (la ahora Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), véase el cap. XIII) aprobó una declaración sobre los derechos humanos, la democracia, el estado de derecho y los derechos de las minorías. En virtud de este llamado Documento de Copenhague, los (actuales) 56 Estados participantes en la OSCE deben respetar una amplia gama de derechos de las minorías. Aunque el Documento de Copenhague es una declaración política, su efecto ha sido significativo y ayudó a allanar el camino hacia el jurídicamente vinculante Convenio Marco para la protección de las minorías nacionales, aprobado por el Consejo de Europa en 1994. Estas y otras iniciativas del Consejo de Europa y la OSCE se tratan en los capítulos XII y XIII respectivamente.

³ Resolución 217 (III), C.

⁴ *Estudio sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas*, reeditado en la Serie de estudios sobre los derechos humanos, N° 5 (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.91.XIV.2).

En las Naciones Unidas, se estuvo debatiendo una declaración sobre los derechos de las minorías durante más de un decenio antes de que la Asamblea General aprobara la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas (Declaración sobre las minorías) en 1992 (véase el anexo I). La Declaración sobre las minorías contiene un lenguaje progresista, en particular en lo que respecta a la participación de las minorías en la vida política y económica del Estado. Además, en el preámbulo se reconoce que la protección de los derechos de las minorías contribuirá “a la estabilidad política y social de los Estados en que viven” y, a su vez, “al robustecimiento de la amistad y de la cooperación entre los pueblos y los Estados”.

Entre sus disposiciones sustantivas más destacables se encuentran las siguientes:

Artículo 1

1. Los Estados protegerán la existencia y la identidad nacional o étnica, cultural, religiosa y lingüística de las minorías dentro de sus territorios respectivos y fomentarán las condiciones para la promoción de esa identidad. [...]

Artículo 2

[...]

2. Las personas pertenecientes a minorías tendrán el derecho de participar efectivamente en la vida cultural, religiosa, social, económica y pública.

3. Las personas pertenecientes a minorías tendrán el derecho de participar efectivamente en las decisiones que se adopten a nivel nacional y, cuando proceda, a nivel regional respecto de la minoría a la que pertenezcan o de las regiones en que vivan, de toda manera que no sea incompatible con la legislación nacional. [...]

Artículo 4

[...]

2. Los Estados adoptarán medidas para crear condiciones favorables a fin de que las personas pertenecientes a minorías puedan expresar sus características y desarrollar su cultura, idioma, religión, tradiciones y costumbres, salvo en los casos en que determinadas prácticas violen la legislación nacional y sean contrarias a las normas internacionales. [...]

En 1995, la Comisión de Derechos Humanos autorizó a la Subcomisión a que estableciera un grupo de trabajo integrado por cinco miembros para “examinar la promoción y realización práctica” de la Declaración, “examinar posibles soluciones a los problemas de las minorías [y recomendar] nuevas medidas, en su caso, para la promoción y protección de los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas”⁵. El Grupo de Trabajo sobre las Minorías celebró 12 períodos de sesiones entre 1995 y 2006 y sirvió de foro para que los representantes de las minorías plantearan cuestiones en el seno de las Naciones Unidas y dialogaran directamente con los Estados. El Grupo de Trabajo obtuvo grandes logros, no solo en la conceptualización de los derechos de las personas pertenecientes a minorías, sino también mediante el establecimiento de buenas prácticas y otras medidas

⁵ Resolución 1995/24, párr. 9

para promover y proteger a las minorías⁶. En 2005 el Grupo de Trabajo aprobó el Comentario acerca de la Declaración (véase el anexo I).

El puesto de Experto independiente sobre cuestiones de las minorías fue creado por la Comisión de Derechos Humanos en 2005. Tras la creación del Consejo de Derechos Humanos en 2006, se estableció el Foro sobre Cuestiones de las Minorías en 2007. La labor del Experto independiente y otros procedimientos especiales se trata con mayor detalle en el capítulo IV y el Foro en el capítulo III.

Las Naciones Unidas han contribuido además al desarrollo de normas para la protección de las minorías con la aprobación de la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones de 1981⁷; el nombramiento de relatores especiales por la Comisión de Derechos Humanos en el decenio de 1980 para examinar ciertos aspectos de la intolerancia religiosa y la discriminación; y un informe de 1993 de la Subcomisión sobre "Posibles medidas para facilitar la solución pacífica y constructiva de los problemas en que intervienen minorías"⁸. En 2001, el Secretario General de las Naciones Unidas nombró a un Asesor Especial sobre la Prevención del Genocidio, que solicita y recibe información relacionada con su mandato, especialmente información de alerta temprana⁹. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas aprobaron el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, en el que señalan que "la promoción y protección de los derechos de las personas que pertenecen a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas contribuyen a la paz y la estabilidad política y social y enriquecen la diversidad cultural y el patrimonio de la sociedad"¹⁰.

También es importante observar que, además del desarrollo de los derechos de las minorías, las Naciones Unidas se han dedicado activamente a los derechos humanos de los pueblos indígenas. Esta labor culminó en la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas, documento señero redactado con numerosas aportaciones de representantes de los pueblos indígenas y aprobado por la Asamblea General en septiembre de 2007.

La Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia celebrada en Durban en 2001 (Conferencia de Durban) y la Conferencia de Examen de Durban celebrada en 2009 reafirmaron la no discriminación como principio básico de derechos humanos y recomendaron diversas medidas para lograr una protección adicional contra el racismo. La Declaración y el Programa de Acción de Durban proponen medidas concretas para luchar contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia; abordan numerosas cuestiones; y contienen recomendaciones de amplio alcance y medidas prácticas relativas a diversos grupos discriminados. Se formulan recomendaciones específicas para combatir la discriminación contra los africanos y las personas de ascendencia africana, los asiáticos y las personas de ascendencia asiática, los pueblos indígenas, los migrantes, los refugiados, las minorías, los romaníes y otros grupos.

Se formulan varias recomendaciones respecto de la igualdad de trato de las minorías y su disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales sin ningún tipo de discriminación.

⁶ Los documentos examinados por el Grupo de Trabajo están disponibles en www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/Pages/TheformerWGonMinorities.aspx (consultado el 29 de noviembre de 2012).

⁷ Resolución 36/55 de la Asamblea General. Véase también D. J. Sullivan, "Advancing the freedom of religion or belief through the UN Declaration on the Elimination of Religious Intolerance and Discrimination", *American Journal of International Law*, vol. 82 (1988), pág. 487.

⁸ E/CN.4/Sub.2/1993/34 y Add.1 a 4.

⁹ Véase www.un.org/en/preventgenocide/adviser/index.shtml (consultado el 29 de noviembre de 2012).

¹⁰ Resolución 60/1 de la Asamblea General, párr. 130.

La Declaración y el Programa de Acción de Durban reconocen que las víctimas suelen sufrir formas múltiples o agravadas de discriminación por razón del sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de otra índole, el origen social, la situación económica, el nacimiento u otra condición. La Conferencia de Examen de Durban constituyó una oportunidad para evaluar y acelerar los progresos en la aplicación de las medidas adoptadas en el marco de la Declaración y el Programa de Acción de Durban. Su documento final reafirma esencialmente los compromisos que figuran en la Declaración y el Programa de Acción de Durban.

Posteriormente se crearon dos mecanismos intergubernamentales y dos mecanismos de expertos: Grupo de Trabajo Intergubernamental sobre la aplicación efectiva de la Declaración y el Programa de Acción de Durban, Comité Especial sobre la elaboración de normas complementarias, Grupo de Expertos Eminentes Independientes y Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes. Este último se trata con mayor detalle en el capítulo IV.

A medida que se producían las novedades mencionadas, los defensores de las minorías en el seno de las Naciones Unidas y otros órganos intergubernamentales afrontaban siempre el problema de la falta de acuerdo precisamente sobre lo que es una "minoría". Las dificultades para acordar una definición han eclipsado en ocasiones el examen sustantivo de los derechos de las minorías y la aprobación de la Declaración sobre las minorías solo fue posible después de que se adoptara la decisión de proceder sin definir a las personas a las que se iba a aplicar. Una de las definiciones más citadas es la propuesta por el Relator Especial Francesco Capotorti. En su informe de 1979, definió minoría como un grupo numéricamente inferior al resto de la población de un Estado, que se encuentra en una posición no dominante y cuyos miembros, que son nacionales del Estado, poseen características étnicas, religiosas o lingüísticas diferentes de las del resto de la población y manifiestan, aunque solo sea implícitamente, un sentimiento de solidaridad para preservar su cultura, sus tradiciones, su religión o su idioma.

En 1984, en el curso de las deliberaciones que dieron lugar a la aprobación de la Declaración sobre las minorías en 1992, la Comisión de Derechos Humanos pidió a la Subcomisión que revisara la definición. Después de examinar diversos precedentes nacionales e internacionales, el miembro de la Subcomisión Jules Deschenes presentó la siguiente definición, que no difería sustancialmente de la del Sr. Capotorti:

Un grupo de ciudadanos de un Estado, en minoría numérica y en posición no dominante en ese Estado, dotados de características étnicas, religiosas o lingüísticas diferentes a las de la mayoría de la población, solidarios los unos de los otros, animados, aunque sea implícitamente, de una voluntad colectiva de supervivencia y que tienden a la igualdad de hecho y de derecho con la mayoría¹¹.

Esta propuesta simplemente se remitió a la Comisión sin que la hubiera aprobado la Subcomisión y el Grupo de Trabajo de la Comisión decidió finalmente aplazar el examen de las cuestiones relativas a las definiciones y proceder a elaborar los artículos sustantivos del proyecto de declaración. Aunque muchas veces se han cuestionado algunos de sus elementos, en particular las referencias a la ciudadanía o la nacionalidad del Estado en cuestión, estas definiciones reflejan el consenso de que toda definición de "minoría" debe incluir factores objetivos (como la existencia de un origen étnico, idioma y religión compartidos) y subjetivos (por ejemplo, que las personas se identifiquen como miembros de un grupo minoritario). También se acepta de forma general que la existencia de una minoría es una cuestión de hecho y no depende de una determinación oficial del Estado¹².

¹¹ E/CN.4/Sub.2/1985/31 y Corr. 1.

¹² Esta cuestión cuenta con el apoyo del Comité de Derechos Humanos. Véase su Observación general N° 23 (1994) sobre los derechos de las minorías, párr. 5.2.

El artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se refiere a las minorías "étnicas, religiosas o lingüísticas". Los instrumentos aprobados por la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa y el Consejo de Europa, por otro lado, se refieren únicamente a las minorías "nacionales". La Declaración sobre las minorías es la que tiene el alcance más amplio, puesto que abarca a las personas pertenecientes a "minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas"; también se refiere a la protección de la identidad "cultural".

El Comité de Derechos Humanos, en su Observación general N° 23 (1994), aborda solo indirectamente la cuestión de las definiciones. Observa que "no procede determinar el grado de permanencia que supone la expresión 'que existan'" y se suma a la interpretación amplia de que el artículo 27 se aplica a quienquiera que pertenezca a alguna de las categorías mencionadas de minorías y se encuentre en un país, incluidos "los trabajadores migratorios o [...] las personas que se encuentren de visita".

Información adicional

Se han escrito muchos libros sobre el desarrollo de los derechos de las minorías. Entre los que prestan especial atención a las Naciones Unidas y/o los mecanismos internacionales, cabe mencionar los siguientes: *Mechanisms for the Implementation of Minority Rights* (ECMI Minority Issues Handbook series, Consejo de Europa, 2004); R. M. Letschert, *The Impact of Minority Rights Mechanisms* (T. M. C. Asser Press, 2005); G. Pentassuglia, *Minorities in International Law* (Consejo de Europa, 2002); P. Thornberry, *International Law and the Rights of Minorities* (Oxford, 1991); y M. Weller, ed., *Universal Minority Rights: A Commentary on the Jurisprudence of International Courts and Treaty Bodies* (Oxford, 2007).

CAPÍTULO II

LA OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS

Resumen: El Alto Comisionado para los Derechos Humanos tiene la responsabilidad principal en el seno del sistema de las Naciones Unidas de la aplicación de su programa de derechos humanos. El Alto Comisionado desempeña un papel importante en la promoción y la protección de los derechos humanos formulando declaraciones públicas, manteniendo el diálogo con los gobiernos, asegurando el enlace con las Naciones Unidas y otros órganos y velando por que los derechos humanos, incluidos los derechos de las minorías, sigan formando parte de la labor de las Naciones Unidas. El Alto Comisionado puede dar voz a las minorías discriminadas. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas (ACNUDH) presta servicios a los principales órganos y mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas y vela por que las cuestiones de las minorías se coloquen periódicamente en la agenda internacional sobre los derechos humanos.

Los defensores de los derechos de las minorías que estén preocupados por la protección de esos derechos pueden ponerse en contacto directamente con el ACNUDH. La Oficina se ocupa de las cuestiones de las minorías mediante su labor temática mundial y más de 50 presencias sobre el terreno. La sección más interesada en las cuestiones de los derechos de las minorías es la Sección de Pueblos Indígenas y Minorías, con sede en Ginebra. Las presencias del ACNUDH sobre el terreno permiten que las minorías se comuniquen directamente con el personal de las Naciones Unidas y participen en actividades pertinentes de programación, capacitación y supervisión. El ACNUDH plantea cada vez más cuestiones de las minorías en sus actividades periódicas con, por ejemplo, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y sus procedimientos especiales, los órganos de tratados de derechos humanos y el proceso del examen periódico universal.

Bajo la dirección del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, el ACNUDH tiene el mandato de promover y proteger todos los derechos humanos de todas las personas. Crea conciencia sobre los derechos humanos y promueve su respeto, presta asistencia a los Estados para que observen los derechos humanos de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos y empodera a las personas para que reclamen sus derechos. El ACNUDH tiene su sede en Ginebra, una oficina en Nueva York y una red de más de 50 presencias sobre el terreno por todo el mundo, muchas de las cuales se dedican activamente a las cuestiones de las minorías.

El ACNUDH promueve los derechos de las minorías de manera proactiva. Al centrarse constantemente en los derechos humanos de las personas pertenecientes a grupos minoritarios, trata de que sus cuestiones se incorporen a la actividad general de todo el sistema de las Naciones Unidas y de muchos interesados diferentes. El Alto Comisionado suele pronunciarse en nombre de las minorías, dándoles una voz más fuerte¹³.

¹³ Véase www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/NewsSearch.aspx?PTID=HC&NTID=STM (consultado el 29 de noviembre de 2012).

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos es el funcionario con la “responsabilidad principal” sobre las actividades de derechos humanos de las Naciones Unidas. En resumen, el mandato del Alto Comisionado es el siguiente:

- Promover y proteger todos los derechos humanos de todos;
- Formular recomendaciones a los órganos competentes del sistema de las Naciones Unidas para mejorar la promoción y la protección de todos los derechos humanos;
- Promover y proteger el derecho al desarrollo;
- Prestar asistencia técnica a actividades y programas de derechos humanos;
- Coordinar los programas de educación e información pública sobre los derechos humanos de las Naciones Unidas;
- Desempeñar un papel activo para eliminar los obstáculos al ejercicio de los derechos humanos e impedir que continúen las violaciones de los derechos humanos;
- Entablar un diálogo con los gobiernos para tratar de lograr el respeto de todos los derechos humanos;
- Fortalecer la cooperación internacional;
- Coordinar las actividades de promoción y protección de los derechos humanos en todo el sistema de las Naciones Unidas;
- Racionalizar, adaptar, fortalecer y simplificar los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas¹⁴.

El ACNUDH se centra en lo siguiente:

- Establecimiento de normas, contribuyendo al desarrollo de las normas internacionales para promover la protección y la titularidad de los derechos humanos;
- Vigilancia, velando por que estas normas se apliquen en la práctica;
- Aplicación, identificando los primeros indicios de crisis de derechos humanos y situaciones en deterioro y, en la medida de lo posible, ofreciendo asistencia técnica a los gobiernos y desplegando personal y recursos para contribuir a prevenir las violaciones de los derechos humanos y hacerles frente.

En el *OHCHR Management Plan 2012-2013: Working for Results* se destacan las cuestiones de las minorías mediante una de sus prioridades temáticas, la lucha contra la discriminación¹⁵. El ACNUDH coloca esta prioridad en el centro de su labor continua de promoción, asistencia técnica y fomento de la capacidad.

La labor del ACNUDH se basa en el diálogo y la cooperación con los gobiernos, los parlamentos, los tribunales, las instituciones nacionales y la sociedad civil, con las organizaciones regionales e internacionales y en el seno del propio sistema de las Naciones Unidas. Su labor sobre las cuestiones de las minorías comprende lo siguiente:

- Apoyo técnico a los gobiernos;

¹⁴ Véase el mandato oficial en la resolución 48/141 de la Asamblea General.

¹⁵ Véase www2.ohchr.org/english/ohchrreport2011/web_version/ohchr_mp_2012_2013_web_en/index.html#/home (consultado el 29 de noviembre de 2012).

- Fomento de la capacidad de los funcionarios de los gobiernos y los representantes de las organizaciones no gubernamentales (ONG) y otros defensores de los derechos de las minorías;
- Labor sustantiva que contribuye al establecimiento de normas internacionales sobre los derechos de las minorías;
- Incorporación y fomento de la promoción y la protección de los derechos de las minorías por todo el sistema de las Naciones Unidas y sobre el terreno;
- Colaboración con todos los interesados pertinentes, en particular proporcionando una plataforma para intercambiar experiencia e información (el Foro sobre Cuestiones de las Minorías, que se trata en el cap. III).

La estructura del ACNUDH se ilustra en la figura I. El ACNUDH presta apoyo sustantivo y de secretaría a los diversos órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas (que se describen en detalle en los caps. III a V) en el desempeño de sus funciones de establecimiento de normas y vigilancia.

La Subdivisión del Consejo de Derechos Humanos ejerce de secretaría del Consejo de Derechos Humanos y varios de sus mecanismos. El Consejo es el órgano intergubernamental más importante de las Naciones Unidas encargado de los derechos humanos. Se ocupa de las violaciones, examina el historial de derechos humanos de los Estados, trata de prevenir los abusos de los derechos humanos, responde a las situaciones de emergencia, sirve de foro internacional para el diálogo sobre los derechos humanos y formula recomendaciones a la Asamblea General para el desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos (véase el cap. III).

La Subdivisión de Procedimientos Especiales presta apoyo a la labor de los procedimientos especiales, es decir, las personas o los grupos de expertos nombrados por el Consejo para vigilar los derechos humanos en diversos países o en relación con cuestiones concretas. El ACNUDH presta asistencia a estos expertos independientes cuando llevan a cabo su labor temática, realizan visitas sobre el terreno, reciben y examinan denuncias de víctimas de violaciones de los derechos humanos y hacen llamamientos a los Estados en nombre de las víctimas (véase el cap. IV).

La División de Tratados de Derechos Humanos ofrece investigación jurídica y apoyo de secretaría a los órganos principales de tratados de derechos humanos (véase el cap. V). Los comités u órganos de tratados están integrados por expertos independientes que vigilan el cumplimiento por los Estados partes de sus obligaciones en virtud de los tratados examinando los informes periódicos, formulando recomendaciones y observaciones generales y (en el caso de algunos comités) examinando denuncias individuales de violaciones de los tratados.

La División de Operaciones sobre el Terreno y Cooperación Técnica presta apoyo sustantivo y administrativo a la labor de las más de 50 presencias de derechos humanos sobre el terreno, coordina de forma general el desarrollo y la ejecución de la labor del ACNUDH en el plano nacional y gestiona los programas de cooperación técnica del ACNUDH. La División es uno de los puntos de entrada más importantes (junto con la Sección de la Sociedad Civil) para los activistas de los derechos de las minorías, puesto que puede ofrecer asesoramiento sobre las situaciones de países específicos. Los defensores de los derechos de las minorías también son una valiosa fuente de información sobre la situación de las minorías a las que pertenecen.

La División de Investigación y del Derecho al Desarrollo presta asesoramiento jurídico y de políticas y realiza investigaciones sustantivas sobre numerosas cuestiones temáticas de derechos humanos. La Sección de Pueblos Indígenas y Minorías forma parte de esta División. Desarrolla su actividad en los planos internacional y nacional para mejorar la protección de los derechos

humanos de las personas pertenecientes a minorías mediante estrategias como el fortalecimiento de la legislación, las políticas y las prácticas pertinentes y la realización de actividades de fomento de la capacidad, promoviendo al mismo tiempo la Declaración sobre las minorías y otras normas fundamentales de derechos humanos. La División se dedica a asuntos como el estado de derecho; la administración de justicia; y cuestiones relacionadas con la pobreza, el desarrollo, la discriminación y los derechos de los grupos vulnerables. Desarrolla instrumentos metodológicos y recursos para el aprendizaje y colabora con los interesados mediante la difusión de los resultados de las investigaciones, la prestación de asesoramiento y capacitación, la realización de evaluaciones de las necesidades y la preparación de proyectos de fomento de la capacidad en el plano nacional y la asistencia a su ejecución.

La Sección de la Sociedad Civil es el principal punto de entrada para los actores de la sociedad civil que deseen ponerse en contacto con la sede del ACNUDH. Proporciona información y orientación sobre numerosas cuestiones, presta asesoramiento sobre las políticas y las estrategias para estrechar la colaboración y desarrolla instrumentos para ayudar a la sociedad civil a interactuar con los órganos y los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas.

La oficina del ACNUDH en Nueva York representa al Alto Comisionado en esa ciudad¹⁶. Se ocupa de la integración efectiva de las normas y principios de derechos humanos en las actividades operacionales y de adopción de decisiones de los órganos intergubernamentales e interinstitucionales de la Sede de las Naciones Unidas. También dirige los esfuerzos por poner fin a la discriminación por razón de la orientación sexual y la identidad de género¹⁷.

Promoción y protección de los derechos de las minorías

Sobre la base de la universalidad de los derechos humanos y el principio fundamental de la igualdad y la no discriminación, el Alto Comisionado promueve y protege los derechos humanos de todos, en todas partes. Por lo tanto, la promoción y protección de los derechos de las personas pertenecientes a minorías es una responsabilidad integral y una prioridad significativa del Alto Comisionado y el ACNUDH, incluidas las presencias sobre el terreno¹⁸. Más concretamente, el Alto Comisionado debe fomentar la aplicación de los principios que figuran en la Declaración sobre las minorías y entablar un diálogo con los gobiernos interesados con ese fin¹⁹.

Durante ese diálogo constante y las visitas a los países, el Alto Comisionado trata regularmente los problemas y las posibles soluciones en relación con las situaciones que afecten a las minorías con el gobierno y los representantes de la sociedad civil. El Alto Comisionado y el ACNUDH también prestan activamente orientación y apoyo a otros órganos de las Naciones Unidas. Ello incluye el seguimiento de las resoluciones relacionadas con las minorías de órganos como la Asamblea General y el Consejo de Derechos Humanos y de las recomendaciones de los órganos de tratados, el examen periódico universal, el Foro sobre Cuestiones de las Minorías y los procedimientos especiales, incluido el Experto independiente sobre cuestiones de las minorías (véanse los caps. III a V). En 2012, por ejemplo, el ACNUDH organizó una mesa

¹⁶ Véase www.ohchr.org/EN/NewYork/Pages/Overview.aspx (consultado el 29 de noviembre de 2012).

¹⁷ Como la Declaración sobre las minorías se dedica a las minorías nacionales o étnicas, lingüísticas y religiosas, las personas con una orientación o identidad sexual particular (por ejemplo, lesbianas, gays, bisexuales, trans o intersexuales) están comprendidas en su ámbito de aplicación cuando son también miembros de una minoría nacional o étnica, lingüística o religiosa, en cuyo caso los esfuerzos por garantizar sus derechos humanos deben abordar múltiples cuestiones de discriminación.

¹⁸ Resolución 48/141 de la Asamblea General. Los comunicados de prensa del ACNUDH sobre las cuestiones de las minorías están disponibles en www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/NewsSearch.aspx?MID=IE_Minorities (consultado el 29 de noviembre de 2012).

¹⁹ Resolución 49/192 de la Asamblea General.

redonda del Consejo de Derechos Humanos y otras actividades para celebrar el 20º aniversario de la aprobación de la Declaración sobre las minorías.

El ACNUDH también dirige la labor interinstitucional sobre la minorías. Coordina la Red de las Naciones Unidas sobre discriminación racial y protección de las minorías establecida por el Secretario General en 2012 para promover la colaboración en todo el sistema en esta esfera.

La Sección de Grupos Específicos de la Subdivisión de Procedimientos Especiales presta servicios al Foro sobre Cuestiones de las Minorías y el mandato del Experto independiente sobre cuestiones de las minorías. La labor del Experto independiente, incluida la colaboración con los defensores de los derechos de las minorías, se describe en detalle en el capítulo IV.

La Sección de Pueblos Indígenas y Minorías trata de que las normas fundamentales de derechos humanos (en particular la Declaración sobre las minorías y la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas) queden más sistemáticamente reflejadas en las leyes, las políticas y las prácticas nacionales y en los programas y las actividades de las Naciones Unidas. Para ello, realiza actividades de investigación temática, asesoramiento, concienciación y fomento de la capacidad.

La Sección de Pueblos Indígenas y Minorías también se encarga de preparar el informe anual del Alto Comisionado sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, que se presenta al Consejo de Derechos Humanos²⁰. En el informe se resumen las principales novedades en la labor de los órganos y los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, incluido el ACNUDH, que contribuyan a la promoción y el ejercicio de los derechos reconocidos en la Declaración sobre las minorías.

La Sección de Pueblos Indígenas y Minorías publica un boletín informativo sobre las actividades del ACNUDH y las novedades relacionadas con las minorías y desempeña una labor temática en ámbitos como la representación y la participación de las minorías en la policía²¹. La estrecha colaboración con las presencias del ACNUDH sobre el terreno es fundamental para responder a las solicitudes de asistencia específica sobre las cuestiones de las minorías y aumentar la conciencia entre las ONG y otros interesados.

La Sección de Pueblos Indígenas y Minorías suele ser el primer punto de contacto del ACNUDH para los defensores de las minorías y facilita su interacción con el resto de la Oficina y el sistema de las Naciones Unidas.

Programa de becas para las minorías

La Sección de Pueblos Indígenas y Minorías organiza un Programa de becas para las minorías con carácter anual, que ofrece una capacitación intensiva sobre derechos humanos a representantes de minorías en la sede del ACNUDH en Ginebra para aumentar sus conocimientos sobre el sistema, los instrumentos y los mecanismos de las Naciones Unidas²². Los becarios asisten a sesiones de información sobre los instrumentos y los mecanismos internacionales de derechos humanos y observan sesiones pertinentes de órganos de derechos humanos. También se les informa sobre los mandatos y las actividades de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (incluidos los tratados en los caps. VI a X). El programa comprende tareas individuales y en equipo, incluida la preparación de exposiciones sobre cuestiones de derechos humanos en las comunidades respectivas de los becarios. Los becarios toman conocimiento de la labor

²⁰ Los informes al Consejo de Derechos Humanos están disponibles en ap.ohchr.org/documents/sdpage_e.aspx?s=93 (consultado el 29 de noviembre de 2012).

²¹ Véase www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/Pages/NewsletterArchives.aspx (consultado el 29 de noviembre de 2012).

²² Véase www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/Pages/Fellowship.aspx (consultado el 29 de noviembre de 2012).

centrada en los países del ACNUDH y medios prácticos para fortalecer los sistemas nacionales de protección de los derechos humanos. También pueden establecer contactos con las ONG y las organizaciones intergubernamentales. El programa de cinco semanas de duración, que comenzó en 2005 y en la actualidad se ofrece en inglés y árabe, ha aumentado la capacidad de más de 65 representantes de diferentes comunidades de minorías étnicas, religiosas o lingüísticas para trabajar más eficazmente en las cuestiones de las minorías. Posteriormente, muchos becarios han dirigido sesiones de capacitación en sus comunidades.

En 2011, la Sección de Pueblos Indígenas y Minorías puso en marcha con carácter experimental el puesto de Becario Superior de las Minorías, mediante el cual un miembro de una minoría nacional o étnica, religiosa o lingüística que tenga una experiencia y formación pertinentes obtiene conocimientos prácticos y experiencia laboral contribuyendo directamente a los programas y las actividades de la Sección de Pueblos Indígenas y Minorías.

Antiguos becarios han creado un instrumento práctico, el Perfil de las minorías y la Matriz relativa a la situación de sus derechos humanos, mediante el cual los defensores de las minorías pueden presentar información a sus propios gobiernos, las instituciones nacionales de derechos humanos, las organizaciones regionales y las Naciones Unidas. Indica las leyes, políticas y prácticas vigentes; especifica métodos de reunión de datos y formas de analizarlos y aplicarlos; hace propuestas sobre cómo puede mejorarse la situación; ofrece una lista de problemas que afectan a las minorías en el ámbito de los derechos humanos; señala tendencias y situaciones que pueden alimentar los conflictos y la violencia; y desarrolla un lenguaje común para compartir información y buenas prácticas²³.

En 2006, el ACNUDH apoyó un proyecto presentado por un exbecario de una comunidad romaní de Bulgaria. El proyecto hizo posible que su organización, Unión de Romaníes, organizara un seminario de capacitación en Polski Trambesh destinado a representantes romaníes locales. El seminario recomendó que el consejo municipal estableciera un órgano permanente de representantes de las minorías locales a fin de aportar su contribución a la elaboración de políticas concernientes a las cuestiones de las minorías, lo cual fue aceptado por el alcalde y el consejo municipal. Se creó un consejo sobre cuestiones étnicas y demográficas, que ofrece un foro para la celebración de consultas sobre los programas y las estrategias locales dirigidos a los romaníes. Como resultado de ello, el tratamiento de las cuestiones que afectaban a la comunidad romaní local pasó a ser una prioridad de las políticas municipales. En 2009, el municipio asignó aproximadamente 350.000 euros para actividades destinadas a la integración de la minoría romaní.

El ACNUDH gestiona varios fondos y donaciones (véase el cap. IX de *Trabajando con el Programa de las Naciones Unidas en el ámbito de los Derechos Humanos: Un manual para la sociedad civil*).

Labor del ACNUDH sobre el terreno

A lo largo de los años, el ACNUDH ha aumentado su presencia sobre el terreno, coordinada por la División de Operaciones sobre el Terreno y Cooperación Técnica (véase la figura II). La División de Operaciones sobre el Terreno y Cooperación Técnica comprende cinco equipos geográficos que aseguran el conocimiento de los países y, entre otras actividades, respaldan los mandatos por países de los procedimientos especiales (véase el cap. IV). Los equipos también sirven de puntos de entrada al ACNUDH para sus propias oficinas y la sociedad civil de

²³ E/CN.4/Sub.2/AC.5/2006/3.

cada país en particular. Los oficiales encargados, cada uno de ellos responsable de una serie de países de una región, son contactos importantes para los defensores de las minorías. Sus funciones comprenden el apoyo a la incorporación de los derechos humanos (incluidos los derechos de las minorías) en la evaluación común para los países/Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ECP/MANUD); el suministro de información a los órganos de tratados y los procedimientos especiales sobre la situación de los derechos humanos (incluida la de las minorías) en los países de los que son responsables; la recopilación y el análisis de esa información y la preparación de los informes pertinentes; la prestación de asistencia en la transmisión y la tramitación de casos individuales de presuntas violaciones en el marco de los mecanismos temáticos; la prestación de asistencia en la adaptación de materiales relacionados con la educación sobre los derechos humanos en los países afectados; y el mantenimiento de la conciencia sobre las actividades educativas y de información sobre los derechos humanos.

Los oficiales encargados de la División de Operaciones sobre el Terreno y Cooperación Técnica son la principal fuente de información y asesoramiento sobre la labor en países específicos para los defensores de las minorías, mientras que los defensores de las minorías son una fuente de información muy valiosa para los oficiales encargados. Los oficiales encargados también pueden ayudar a los defensores de las minorías a ponerse en contacto con las demás partes del ACNUDH, tanto en la sede como sobre el terreno.

La División de Operaciones sobre el Terreno y Cooperación Técnica y las presencias sobre el terreno mantienen contactos periódicos con las organizaciones de la sociedad civil, incluidas las que se dedican a las cuestiones de las minorías, a fin de comprender mejor la situación de los derechos humanos en un país o región y asegurarse de que se disponga de mecanismos de comunicación y consulta entre los órganos del gobierno y los grupos de minorías. *Se alienta a los defensores de las minorías a ponerse en contacto con las secciones geográficas de la División de Operaciones sobre el Terreno y Cooperación Técnica y mantener contactos periódicos con el oficial encargado del país en cuestión.* La Sección de Instituciones Nacionales y Mecanismos Regionales de la División de Operaciones sobre el Terreno y Cooperación Técnica es otro importante punto de contacto, puesto que facilita la colaboración entre la sociedad civil, las instituciones nacionales de derechos humanos y otros actores pertinentes para fomentar la promoción y la protección de los derechos humanos en el plano nacional.

Las presencias sobre el terreno del ACNUDH constituyen la manera más directa de abordar las violaciones y las cuestiones de derechos humanos. La labor sobre el terreno permite al ACNUDH comprender mejor las cuestiones de derechos humanos y establecer un diálogo y una colaboración directos y continuos con todos los actores pertinentes, como los homólogos de los gobiernos, las instituciones nacionales, la sociedad civil, el sistema de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales, con vistas a mejorar la situación de los derechos humanos. Sobre esta base, el ACNUDH puede desarrollar y ejecutar programas de cooperación técnica adaptados a las necesidades de:

- Las autoridades nacionales, de modo que sean conscientes de sus obligaciones de derechos humanos y puedan preparar soluciones efectivas para superar los obstáculos al ejercicio de los derechos humanos;
- Los titulares de derechos, de manera que estén más protegidos;
- Los funcionarios de los gobiernos y la sociedad civil, a fin de aumentar su capacidad para dar respuesta a las preocupaciones de derechos humanos.

La labor del ACNUDH en el plano nacional está destinada a prevenir, reducir y abordar las violaciones de los derechos humanos mediante el diálogo con las autoridades y otros

homólogos pertinentes y el fortalecimiento de los sistemas nacionales de protección de los derechos humanos.

Por lo tanto, el ACNUDH brinda asistencia en los esfuerzos por armonizar la legislación y la práctica nacionales con las obligaciones internacionales de los Estados en virtud del derecho internacional de los derechos humanos y presta asesoramiento sobre el establecimiento y el funcionamiento de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos. También colabora con el poder judicial, el parlamento, la policía y el ejército, por ejemplo, y les proporciona capacitación y asesoramiento técnico sobre los derechos humanos. Las presencias sobre el terreno prestan asimismo asesoramiento a los homólogos nacionales sobre la cooperación con los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas: órganos de tratados, procedimientos especiales y examen periódico universal. El ACNUDH desarrolla además programas de educación sobre los derechos humanos y lleva a cabo actividades de fomento de la capacidad en el seno de la sociedad civil, de las que los defensores de los derechos de las minorías también se pueden beneficiar.

Hay cuatro tipos de presencias de derechos humanos sobre el terreno: oficinas del ACNUDH en los países, oficinas regionales del ACNUDH, componentes de derechos humanos de las misiones de paz y asesores de derechos humanos de los equipos de las Naciones Unidas en los países. Además, el ACNUDH despliega misiones de respuesta rápida a crisis emergentes de derechos humanos (véase la figura II) y proporciona capacidad para hacer frente a un gran aumento de la demanda a las presencias de derechos humanos sobre el terreno cuando se les pide que presten apoyo a los coordinadores residentes de las Naciones Unidas (véase más abajo) o asistencia técnica y logística a las misiones establecidas por mandato del Consejo de Derechos Humanos o el Secretario General.

Oficinas en los países

Las oficinas del ACNUDH en los países se establecen mediante acuerdo con el gobierno anfitrión. Reflejan el mandato del Alto Comisionado, incluidas la vigilancia, la protección, la cooperación técnica y la publicación de informes respecto de los derechos humanos.

Las personas pertenecientes a minorías o grupos minoritarios pueden presentar información sobre presuntas violaciones de los derechos humanos a una oficina en un país. Aunque no se requiere ningún formulario en particular, los cuestionarios modelo de los procedimientos especiales proporcionan orientación y asistencia en la preparación de comunicaciones²⁴.

Una carta u otra comunicación que contenga información suficientemente detallada y verificada, junto con el nombre y los datos de contacto del remitente, debe bastar en un principio. Dependiendo del contexto correspondiente y los mecanismos de recurso disponibles en un país o situación, la oficina en el país puede, por ejemplo:

- Informar a los autores de la denuncia sobre los recursos disponibles a nivel nacional y/o transmitir la denuncia a las autoridades nacionales competentes;
- Informar a las autoridades y formular recomendaciones sobre las medidas concretas que se podrían adoptar en un caso particular, cuando, en opinión de la oficina, los procedimientos nacionales no constituyan un recurso efectivo;
- Formular recomendaciones a las autoridades nacionales de medidas de protección para las víctimas y los testigos de violaciones de los derechos humanos (aunque la

²⁴ Véase www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/QuestionnairesforsubmittingInfo.aspx (consultado el 29 de noviembre de 2012).

oficina no es un órgano judicial y no sustituye al Estado en su obligación de investigar las violaciones de los derechos humanos);

- Ayudar a remitir las denuncias a los órganos y los mecanismos adecuados de derechos humanos de las Naciones Unidas;
- Remitir a los autores de la denuncia a grupos no gubernamentales de apoyo, organizaciones de bienestar, líneas telefónicas, etc.;
- Abordar directamente casos individuales en reuniones y debates con representantes de los gobiernos.

Las oficinas en los países también prestan apoyo a los Estados en el seguimiento de las recomendaciones de los procedimientos especiales y los órganos de tratados y en asuntos relacionados con el examen periódico universal. Organizan actividades de concienciación y capacitación y prestan asesoramiento técnico en apoyo de la presentación de informes paralelos o de ONG a los órganos de tratados, información específica e informes a la Subdivisión de Procedimientos Especiales y de las comunicaciones de los interesados de la sociedad civil durante el proceso del examen periódico universal. Las organizaciones que se dedican a las cuestiones de las minorías se pueden beneficiar de esas actividades.

El ACNUDH cuenta con 11 oficinas en los países (Bolivia (Estado Plurinacional de), Camboya, Colombia, Guatemala, Guinea, Mauritania, México, Nepal, Togo, Túnez y Uganda) y 2 oficinas autónomas, en Kosovo y el Territorio Palestino Ocupado.

Oficinas regionales

Las oficinas regionales se establecen también sobre la base de un acuerdo con el gobierno anfitrión y cubren los países en los que no hay ninguna otra presencia del ACNUDH sobre el terreno. Complementan la experiencia de las presencias en los países prestando apoyo sobre cuestiones institucionales y temáticas en términos de fomento de la capacidad, determinación de hechos, promoción y otras actividades. Se centran en preocupaciones regionales intersectoriales de derechos humanos. También prestan apoyo a los gobiernos con los procedimientos especiales, el seguimiento de las recomendaciones formuladas por los órganos de tratados y asuntos relativos al examen periódico universal. Colaboran estrechamente con ONG y organizaciones intergubernamentales regionales y subregionales, en particular en relación con la labor de los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas.

El ACNUDH tiene diez oficinas regionales, en África Oriental (Addis Abeba), África Meridional (Pretoria), África Occidental (Dakar), Asia Sudoriental (Bangkok), el Pacífico (Suva), Oriente Medio (Beirut), Asia Central (Bishkek), Europa (Bruselas), Centroamérica (Panamá) y América del Sur (Santiago de Chile). También dispone de un centro regional de derechos humanos en África Central (Yaundé) y un centro de capacitación y documentación sobre los derechos humanos para Asia Sudoccidental y la región árabe (Doha).

Componentes de derechos humanos de las misiones de paz

El ACNUDH presta apoyo a los componentes de derechos humanos de las misiones de paz de las Naciones Unidas. Sobre la base de las resoluciones del Consejo de Seguridad por las que se establece la misión de paz correspondiente, los mandatos de los componentes de derechos humanos comprenden la vigilancia de los derechos humanos y la investigación al respecto, así como la cooperación técnica.

Hay 15 misiones de paz de las Naciones Unidas con un componente de derechos humanos: UNAMA (Afganistán), BNUB (Burundi), BINUCA (República Centroafricana), ONUCI (Côte d'Ivoire),

MONUSCO (República Democrática del Congo), UNIOGBIS (Guinea-Bissau), MINUSTAH (Haití), UNAMI (Iraq), UNMIL (Liberia), UNSMIL (Libia), UNIPSIL (Sierra Leona), UNPOS (Somalia), UNMISS (Sudán del Sur), UNAMID (Darfur, Sudán) y UNMIT (Timor-Leste).

Asesores de derechos humanos en los equipos de las Naciones Unidas en los países

El sistema de coordinadores residentes abarca todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que se ocupan de las actividades operacionales en pro del desarrollo, independientemente de su presencia oficial en el país. El sistema tiene por objeto reunir a los diferentes organismos de las Naciones Unidas para mejorar la eficiencia y eficacia de las actividades operacionales en el plano nacional. Se despliegan asesores de derechos humanos previa solicitud del Coordinador Residente en un país y le prestan asistencia a él y al equipo de las Naciones Unidas en el país para integrar los derechos humanos en sus programas y actividades. También asesoran sobre las estrategias para fortalecer la capacidad nacional en materia de derechos humanos; asesoran e imparten capacitación a las instituciones nacionales independientes de derechos humanos; crean redes con los actores de la sociedad civil y les prestan apoyo práctico; y prestan apoyo operacional a la capacitación sobre los derechos humanos y/o las actividades nacionales de fomento de la capacidad.

Los coordinadores residentes dirigen equipos de las Naciones Unidas en más de 130 países y son los representantes designados del Secretario General de las Naciones Unidas para realizar actividades en favor del desarrollo. En estrecha colaboración con los gobiernos, los coordinadores residentes y los equipos en los países promueven los intereses y los mandatos del sistema de las Naciones Unidas.

El ACNUDH cuenta con 18 asesores de derechos humanos, en el Ecuador, la ex República Yugoslava de Macedonia, Honduras, Kenya, Madagascar, la República de Moldova, el Níger, Papua Nueva Guinea, el Paraguay, la Federación de Rusia, Rwanda, Serbia, la región del Cáucaso Meridional (basado en Tbilisi y encargado de Georgia, Azerbaiyán y Armenia), Sri Lanka, Tayikistán, Ucrania y África Occidental (basado en Dakar).

Presencias del ACNUDH sobre el terreno

Hay diversas maneras en que los defensores de los derechos de las minorías podrían colaborar con las presencias del ACNUDH sobre el terreno. Por ejemplo, pueden alertar al ACNUDH de situaciones en deterioro en materia de derechos humanos y tendencias emergentes en sus comunidades; facilitar información al ACNUDH sobre las novedades locales, nacionales y regionales en lo que respecta a los derechos humanos; colaborar con el ACNUDH en seminarios, talleres, programas de capacitación y proyectos sobre los derechos humanos para aumentar la conciencia sobre los derechos humanos y los derechos de las minorías; ayudar al ACNUDH a promover la ratificación de los tratados de derechos humanos y su aplicación; señalar a la atención del ACNUDH la existencia de legislación, políticas y prácticas discriminatorias; colaborar con el ACNUDH y otros homólogos en el desarrollo de asesoramiento técnico, programas y actividades para hacer frente a cuestiones relacionadas con los derechos de las minorías; y organizar conjuntamente actividades destinadas a fomentar la promoción y la protección de los derechos de las minorías, en particular promoviendo la aplicación de la Declaración sobre las minorías.

Las presencias de derechos humanos sobre el terreno, a su vez, contribuyen de muchas maneras a la promoción y la protección de los derechos de las personas pertenecientes a minorías. El enfoque y el contenido de tales contribuciones varían, pero pueden incluir, por ejemplo:

- Velar por que se preste especial atención a la situación de los grupos minoritarios en todas las actividades de vigilancia;
- Determinar los retos para la realización de los derechos humanos por parte de las minorías en los contextos locales y tratar de encontrar soluciones;
- Determinar y abordar las lagunas en la protección de los derechos de las minorías;
- Velar por que las leyes relacionadas con los derechos de las minorías y cuestiones conexas estén en conformidad con las normas internacionales de derechos humanos, incluida la Declaración sobre las minorías, y que estas normas queden plenamente reflejadas en las iniciativas legislativas;
- Alentar la recogida y el análisis de datos desglosados por origen étnico, religión y género con el fin de disponer de mejor información para la formulación de políticas;
- Facilitar el diálogo entre las minorías y los funcionarios de los gobiernos en los planos central y local, incluido el establecimiento de estructuras específicas para cada país que permitan consultar a las minorías en el caso de que no existan;
- Colaborar con los defensores de las minorías y otros interesados en la aplicación de las recomendaciones formuladas por los órganos de tratados de derechos humanos y los procedimientos especiales y las desarrolladas en el marco del proceso del examen periódico universal, incluida la facilitación de su traducción a los idiomas locales y minoritarios;
- Colaborar con los medios de comunicación en favor de un periodismo más integrador e imparcial respecto de las minorías;
- Proponer programas y actividades para que las minorías puedan expresar y desarrollar su cultura, idioma, religión, tradiciones y costumbres;
- Contribuir a que las personas pertenecientes a grupos minoritarios tengan acceso a información sobre las políticas públicas y las decisiones que los afecten y facilitar la participación de las minorías en la adopción de decisiones;
- Facilitar el diálogo con los grupos minoritarios en los gobiernos nacionales, regionales y locales;
- Facilitar la creación de capacidad y las redes para el intercambio de información y la coordinación de actividades entre los defensores de los derechos de las minorías;
- Preparar y difundir materiales de información con respecto a las cuestiones de las minorías, en particular en los idiomas minoritarios;
- Facilitar la participación de las minorías en el desarrollo, la preparación, la ejecución y la evaluación de programas de las Naciones Unidas, en particular por conducto de los órganos asesores o consultivos de las Naciones Unidas;
- Procurar que las minorías puedan beneficiarse equitativamente del desarrollo y el progreso económico;
- Promover medidas positivas para aumentar el acceso de las personas pertenecientes a grupos minoritarios a oportunidades educativas y al empleo;
- Prestar asistencia en la reforma de los procesos o los sistemas electorales discriminatorios.

La oficina del ACNUDH en el Estado Plurinacional de Bolivia ha establecido la lucha contra la discriminación como una de sus prioridades. Se centra en los afrodescendientes, promoviendo activamente el aumento de su participación en la preparación y la aplicación de políticas públicas. También ha estado alentando a los grupos minoritarios a utilizar cada vez más los mecanismos internacionales, regionales y nacionales de derechos humanos, mediante iniciativas de fomento de la capacidad y concienciación y facilitando el diálogo entre los diversos interesados.

Datos de contacto e información adicional

Dirección postal

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH)
Palacio de las Naciones
8-14 Avenue de la Paix
CH-1211 Ginebra 10
Suiza

Tel.: 41 22 917 9220
Correo electrónico: InfoDesk@ohchr.org
Sitio web: www.ohchr.org

Direcciones de visita

Palais Wilson
52 Rue des Pâquis
1201 Ginebra
Suiza
ACNUDH-Motta
48 Avenue Giuseppe Motta
1202 Ginebra
Suiza

Los principales puntos de entrada al ACNUDH para los defensores de los derechos de las minorías son los siguientes:

Sección de Pueblos Indígenas y Minorías
Tel.: 41 22 917 92 20
Fax: 41 22 928 90 66
Correo electrónico: minorities@ohchr.org

Sección de la Sociedad Civil
Tel.: 41 22 917 96 56
Correo electrónico: civilsociety@ohchr.org

Equipos de la División de Operaciones sobre el Terreno y Cooperación Técnica:

Sección de África
Tel.: 41 22 928 96 94
Correo electrónico: au@ohchr.org

Sección del Oriente Medio y África Septentrional
Tel.: 41 22 928 91 53
Correo electrónico: mena@ohchr.org

Sección de Asia y el Pacífico

Tel.: 41 22 928 96 59

Correo electrónico: apu@ohchr.org

Sección de Europa y Asia Central

Tel.: 41 22 928 92 94

Correo electrónico: enaca@ohchr.org

Sección de América

Tel.: 41 22 928 91 67

Correo electrónico: lac@ohchr.org

Sección de Instituciones Nacionales y Mecanismos Regionales

Tel.: 41 22 928 94 67

Correo electrónico: niu@ohchr.org

El sitio web del ACNUDH proporciona una descripción detallada de las actividades de derechos humanos de las Naciones Unidas. Se puede encontrar información adicional sobre la manera en que la sociedad civil puede colaborar con el ACNUDH en: *Trabajando con el Programa de las Naciones Unidas en el ámbito de los Derechos Humanos: Un manual para la sociedad civil.*

Figura I. Organigrama del ACNUDH

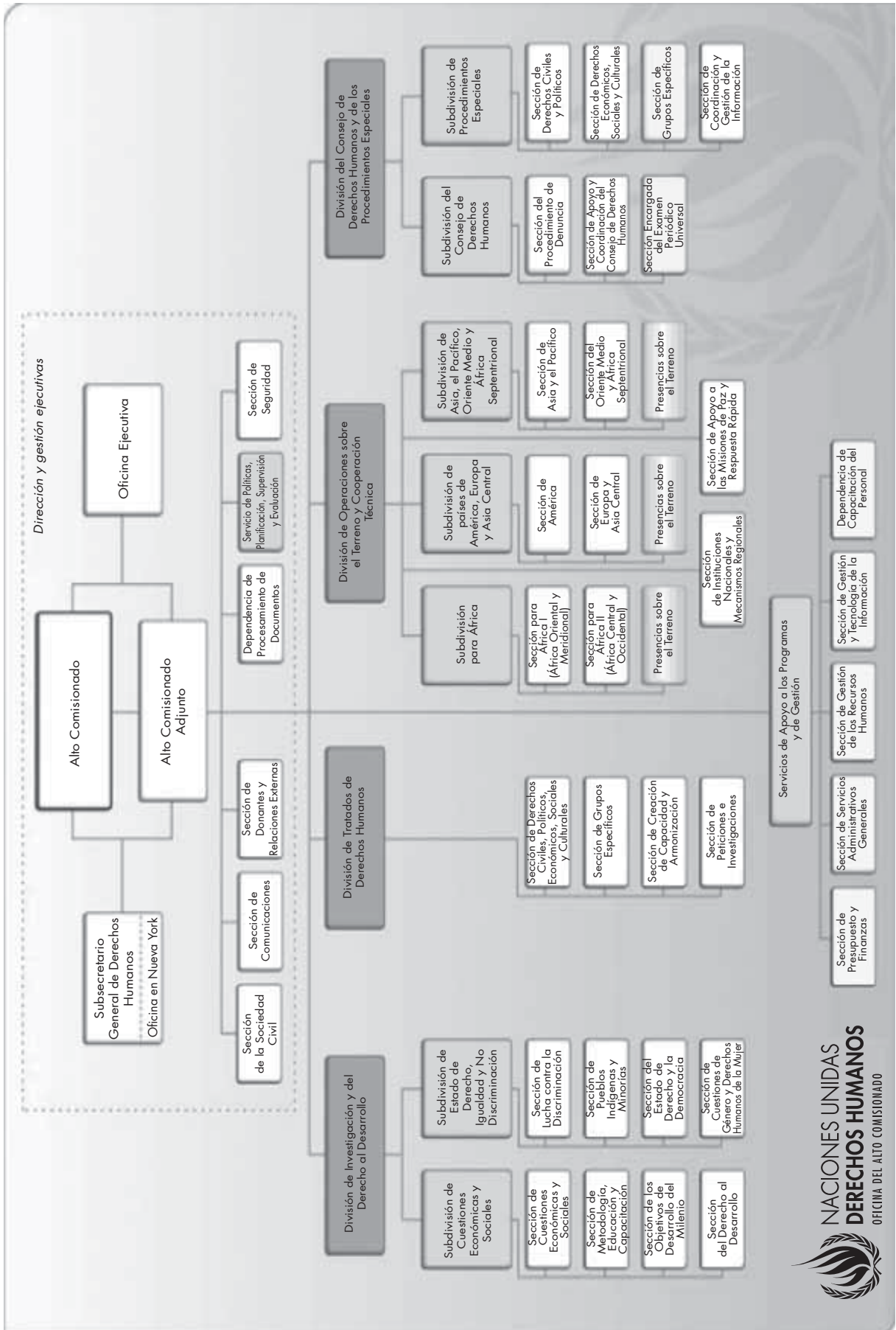
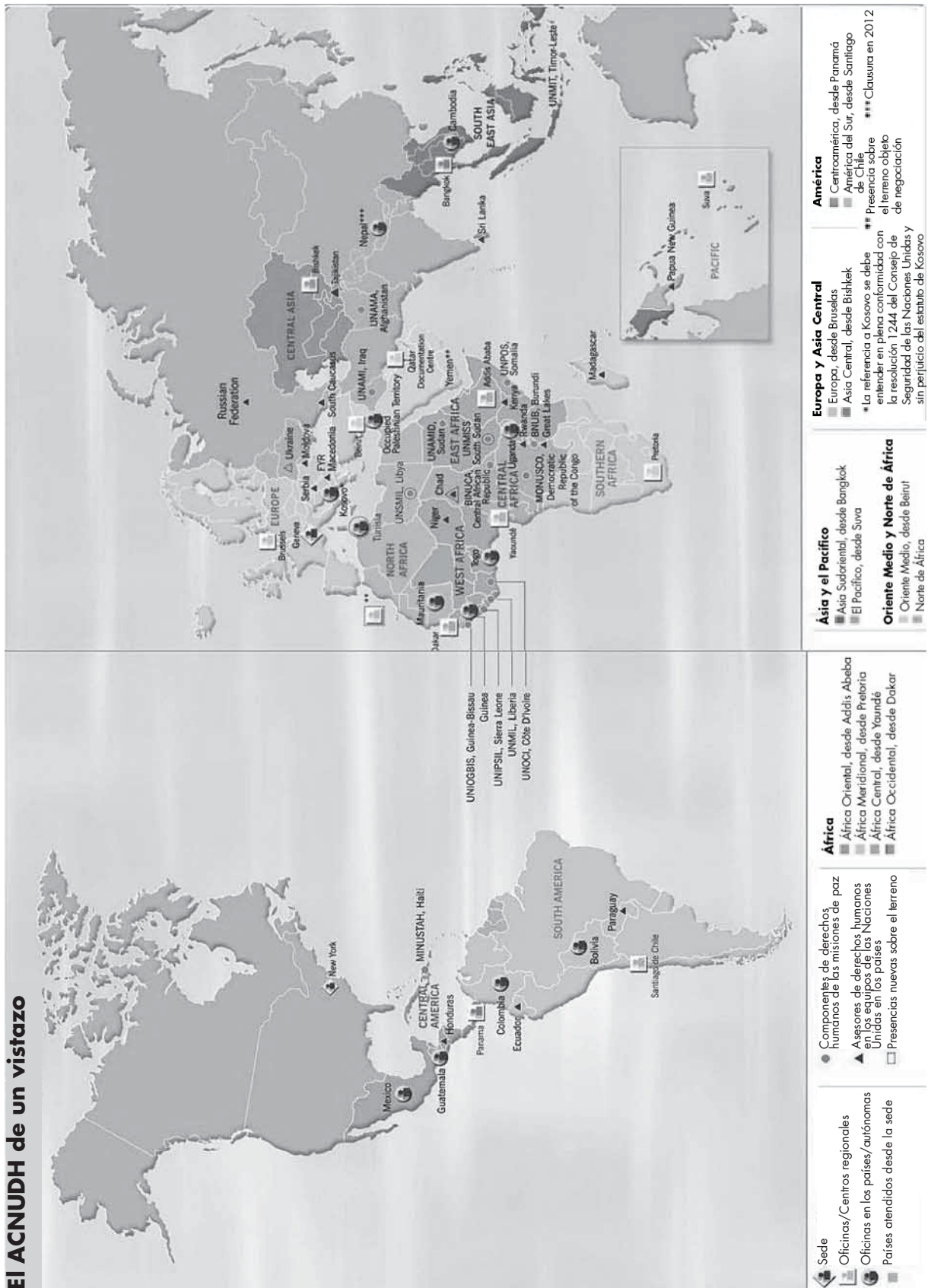


Figura II. Presencias del ACNUDH en todo el mundo



Los límites, los nombres y las denominaciones empleados en este mapa no entrañan la aprobación o la aceptación oficial de las Naciones Unidas.

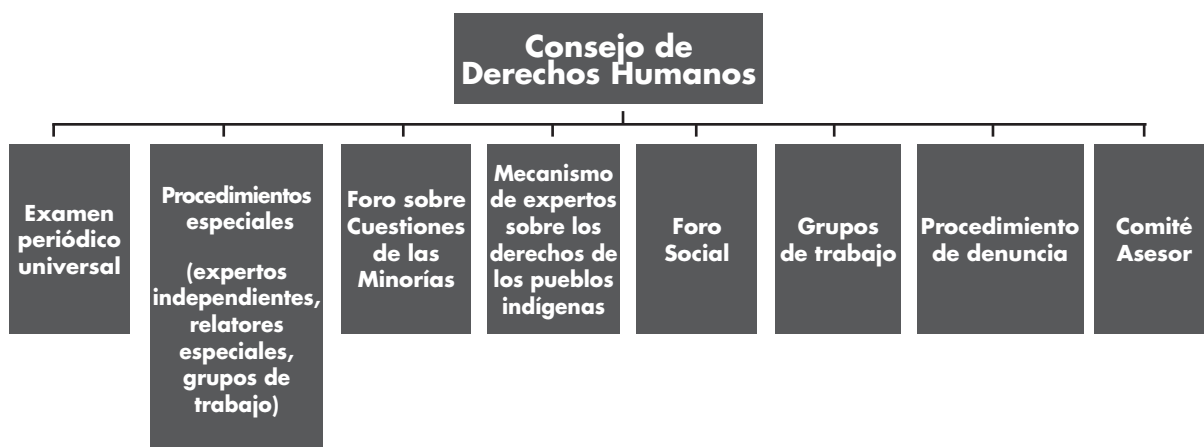
CAPÍTULO III

EL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS Y SUS ÓRGANOS SUBSIDIARIOS

Resumen: El Consejo de Derechos Humanos es el órgano intergubernamental más importante de derechos humanos de las Naciones Unidas. Ofrece varias vías para dar a conocer diversas preocupaciones, como los derechos de las minorías, a los expertos de las Naciones Unidas y los representantes de los gobiernos. Entre los mecanismos pertinentes de derechos humanos establecidos por el Consejo se encuentra el Foro sobre Cuestiones de las Minorías, que se reúne con carácter anual para debatir cuestiones temáticas concretas pertinentes para las minorías; el examen periódico universal, que examina la situación de los derechos humanos en cada Estado Miembro de las Naciones Unidas cada cuatro años y medio; y el procedimiento de denuncia, en virtud del cual se pueden someter las comunicaciones que denuncien un cuadro persistente de violaciones manifiestas de los derechos humanos de las minorías al examen del Consejo.

Este capítulo proporciona información sobre la labor del Consejo de Derechos Humanos y sus órganos subsidiarios (véase la figura III) y ofrece asesoramiento sobre la manera en la que las minorías pueden participar en sus reuniones o aumentar la conciencia sobre las cuestiones de especial preocupación para las minorías. El sistema de procedimientos especiales de expertos independientes y otros mecanismos creados y/o asumidos por el Consejo se describe por separado en el capítulo IV.

Figura III. Organigrama del Consejo de Derechos Humanos



El Consejo de Derechos Humanos

El Consejo es el sucesor de la Comisión de Derechos Humanos, a la que reemplazó en 2006²⁵. Está integrado por 47 Estados miembros, cada uno de ellos representado por una delegación del gobierno. Los miembros del Consejo son elegidos por mayoría en votación secreta en la Asamblea General. Se tiene en cuenta el historial de derechos humanos de los candidatos: "los miembros elegidos al Consejo deberán aplicar las normas más estrictas en la promoción y protección de los derechos humanos". El mandato es de tres años y los miembros no pueden

²⁵ Resolución 60/251 de la Asamblea General.

optar a la reelección inmediata después de dos períodos consecutivos. La composición se distribuye entre los grupos regionales: África tiene 13 miembros; Asia, 13; América Latina y el Caribe, 8; Europa Occidental y otros Estados, 7; y Europa Oriental, 6.

El Consejo celebra al menos tres períodos ordinarios de sesiones al año, por un total de no menos de diez semanas. El período de sesiones principal tiene lugar en marzo. El Consejo puede celebrar períodos extraordinarios de sesiones a petición de un Estado miembro, si cuenta con el apoyo de al menos un tercio de los miembros. Hasta la fecha, el Consejo ha celebrado 18 de esos períodos de sesiones, que han abordado las situaciones específicas de la República Árabe Siria, el Oriente Medio, la República Democrática del Congo, Darfur, Haití, Myanmar, el Sudán, Sri Lanka, Côte d'Ivoire y Libia, así como temas como el efecto de la crisis financiera mundial en los derechos humanos y la crisis mundial de alimentos. El Consejo adopta varias resoluciones y decisiones al año y sus períodos de sesiones atraen a un gran número de Estados observadores, representantes de organismos especializados de las Naciones Unidas e instituciones regionales y ONG, entre otros. Esas resoluciones, que expresan preocupación por la situación de los derechos humanos en un país concreto o incluso la condenan, suelen ser objeto de un intenso debate y cabildeo por los Estados.

A pesar de la naturaleza intergubernamental del Consejo, las ONG son esenciales para proveerlo de información. Muchas de las cuestiones de derechos humanos abordadas por el Consejo (y su antecesora, la Comisión de Derechos Humanos) se han beneficiado de las iniciativas y la promoción con visión de futuro de las ONG.

El Consejo se puede utilizar como foro para iniciar un diálogo con los Estados que se puede continuar en el plano nacional. Habida cuenta de que las delegaciones de los gobiernos suelen seguir instrucciones de su capital, los debates entre el Consejo y el ministerio de relaciones exteriores pertinente suelen ser tan efectivos como enviar a una delegación a Ginebra. Por otra parte, solo la presencia física de defensores de los derechos de las minorías permitirá que se dé respuesta a los acontecimientos de última hora o una resistencia inesperada. La presencia de los defensores de las minorías en un foro de las Naciones Unidas también podría aumentar las posibilidades de que las Naciones Unidas mantengan un diálogo fructífero con el Estado en cuestión. El territorio "neutral" de las Naciones Unidas puede facilitar el diálogo de una manera que podría ser imposible en el país.

Las intervenciones oficiales ante el Consejo tienen la ventaja de que atraen la atención, debido a la condición del Consejo como foro más importante de derechos humanos de las Naciones Unidas y su amplia audiencia. Al mismo tiempo, sin embargo, su cuestión competirá con muchas otras por la atención de los Estados y los medios de comunicación. El Consejo es un excelente lugar para reunirse y establecer contactos con otras ONG y constituye una buena oportunidad para que se conozcan sus preocupaciones entre un público mucho más amplio, aunque los progresos suelen ser lentos y difíciles de medir. Sin embargo, los prolongados períodos de sesiones del Consejo y su frecuencia dificultan a las ONG más pequeñas y a las que no tienen sede en Ginebra participar periódicamente en todas las reuniones²⁶.

Las declaraciones en el Consejo se suelen hacer en el orden en el que los representantes piden la palabra. Se da prioridad a los miembros del Consejo, los Estados y las organizaciones observadores y, posteriormente, las ONG reconocidas como entidades consultivas por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Solo se puede invitar a estas ONG a participar en los períodos de sesiones del Consejo de Derechos Humanos en calidad de observadoras. Las organizaciones que soliciten el reconocimiento como entidades consultivas por

²⁶ Los períodos de sesiones del Consejo de Derechos Humanos se transmiten en directo por Internet; véase www.unmultimedia.org/tv/webcast/c/un-human-rights-council.html (consultado el 29 de noviembre de 2012).

el Consejo Económico y Social deben responder a un cuestionario y proporcionar información detallada sobre su estructura, finanzas y otros asuntos. La Sección de Organizaciones No Gubernamentales del Departamento de Asuntos Económicos, Sociales y Culturales de Nueva York gestiona el proceso de solicitud y otros asuntos relativos a las ONG²⁷.

Una vez acreditadas como observadoras, las ONG reconocidas como entidades consultivas disfrutan de una serie de prerrogativas dentro de las disposiciones de participación del Consejo. Pueden presentar declaraciones por escrito al Consejo antes de un período de sesiones determinado; realizar intervenciones verbales durante el examen de todos los temas sustantivos que figuren en el programa del Consejo; participar en los diálogos interactivos con los titulares de mandatos de los procedimientos especiales; y organizar “eventos paralelos” sobre cuestiones relativas a la labor del Consejo²⁸. Además, el Presidente del Consejo de Derechos Humanos y su Secretaría celebran sesiones informativas regulares destinadas a las ONG a lo largo de los períodos de sesiones. Las ONG reconocidas como entidades consultivas deben solicitar acreditaciones para que sus representantes puedan asistir a los períodos de sesiones del Consejo y las reuniones de otros órganos de las Naciones Unidas, de conformidad con los procedimientos establecidos por el Consejo Económico y Social y los propios órganos. Estos procedimientos no son onerosos, pero cumplirlos requiere un cierto grado de planificación y notificación previa.

Aunque la falta de reconocimiento como entidades consultivas puede ser un obstáculo grave para quienes deseen trabajar en el sistema de las Naciones Unidas, suele ser relativamente fácil consultar a las ONG acreditadas y ofrecerles información. La colaboración entre las ONG es habitual y muchas declaraciones ante el Consejo son declaraciones conjuntas de varias ONG. Al final de este capítulo se enumeran diversas ONG con sede en Ginebra que pueden prestar asistencia sobre los arreglos prácticos, así como asesoramiento sobre la manera de participar más eficazmente en las reuniones del Consejo. Tal vez la ONG internacional más conocida especializada en las cuestiones de las minorías sea Minority Rights Group International, con sede en Londres (véase el anexo II).

Examen periódico universal

El examen periódico universal (EPU) se estableció en 2006 en virtud de la resolución 60/251 de la Asamblea General, por la que se creó el Consejo de Derechos Humanos. La resolución encomendó al Consejo que realizara “un examen periódico universal, basado en información objetiva y fidedigna, sobre el cumplimiento por cada Estado de sus obligaciones y compromisos en materia de derechos humanos de una forma que garantice la universalidad del examen y la igualdad de trato respecto de todos los Estados”. Un año más tarde, el Consejo aprobó una “serie de medidas de construcción institucional” que sigue orientando su labor²⁹. En este conjunto de medidas se detallan las particularidades del examen periódico universal, mecanismo único que destaca la responsabilidad del Estado de respetar y hacer realidad los derechos humanos y las libertades fundamentales.

El examen periódico universal es un proceso impulsado por los Estados de examen entre iguales de la situación de los derechos humanos en cada Estado Miembro de las Naciones Unidas. Después de su primer ciclo de cuatro años se amplió a cada cuatro años y medio. Se basa fundamentalmente en las obligaciones de derechos humanos que figuran en la Carta de las

²⁷ Resolución 1996/31 del Consejo Económico y Social. Véase <http://esango.un.org/civilsociety/> (consultado el 29 de noviembre de 2012).

²⁸ *Trabajando con el Programa de las Naciones Unidas en el ámbito de los Derechos Humanos: Un manual para la sociedad civil*, págs. 90 a 94.

²⁹ Resolución 5/1; véase el documento A/HRC/5/21.

Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y los instrumentos de derechos humanos en los que el Estado sea parte. Los principios en los que se basa el examen periódico universal comprenden el establecimiento de “un mecanismo cooperativo basado en información objetiva y fidedigna y en un diálogo interactivo” con el Estado examinado y la promoción de “la universalidad, la interdependencia, la indivisibilidad y la interrelación de todos los derechos humanos.” Además, está concebido de modo que no sea una carga excesiva para los Estados ni consume “una cantidad desproporcionada de tiempo y de recursos humanos y financieros”. Sus objetivos son el “mejoramiento de la situación de los derechos humanos en el terreno”, el fortalecimiento de la capacidad del Estado y la cooperación, ofreciendo de ese modo la oportunidad de destacar la situación de las personas pertenecientes a minorías en un país y promover el ejercicio de sus derechos.

El calendario del examen depende del momento en el que se examinó al Estado Miembro en el primer ciclo³⁰. El examen se lleva a cabo en dos etapas. La primera consiste en un diálogo oral de tres horas y media con el Estado en un grupo de trabajo de composición abierta del Consejo. El debate se basa en tres informes: 1) un informe preparado por el Estado examinado; 2) observaciones sobre el Estado examinado de órganos de tratados, procedimientos especiales y otras entidades de las Naciones Unidas, recopiladas por el ACNUDH; y 3) información de otros interesados, incluidas las instituciones nacionales de derechos humanos y los actores de la sociedad civil, recopilada también por el ACNUDH. Los dos últimos se limitan a diez páginas cada uno.

El resultado destaca la cooperación y la plena participación del Estado. El grupo de trabajo aprueba un “resultado” que incluye un resumen del proceso de examen, conclusiones y recomendaciones y todo compromiso voluntario que el Estado contraiga. El pleno del Consejo aprueba el resultado en algún momento después del examen, dando al Estado la oportunidad de determinar las recomendaciones que acepta y las que no. El resultado también incluye recomendaciones que requieren un examen más detenido. No es ni una valoración ni una evaluación de si el Estado está cumpliendo o no sus obligaciones de derechos humanos.

Las ONG y otros interesados pueden presentar información para su inclusión en la recopilación preparada por el ACNUDH (el tercero de los informes mencionados), pero solo pueden participar en calidad de observadores en el período de sesiones del grupo de trabajo, siempre que estén reconocidos como entidades consultivas por el Consejo Económico y Social. En la sesión plenaria del Consejo, las entidades y los interesados de las Naciones Unidas, incluidas las instituciones nacionales de derechos humanos y las ONG, tienen la oportunidad de formular “observaciones generales” antes de que se apruebe el resultado³¹.

Dado que el examen periódico universal abarca todas las cuestiones de derechos humanos, los derechos de las minorías rara vez se encuentran en el centro de los debates. Sin embargo, las situaciones de las minorías se han planteado en varias ocasiones, por ejemplo, respecto de los romaníes en Eslovaquia, los tibetanos y los uigures en China, los oromos en Etiopía y diversas minorías en Viet Nam. Vale la pena, por lo tanto, que los defensores de las minorías aporten información por escrito al ACNUDH antes del examen de un Estado. También hay que señalar que el segundo ciclo del examen se centrará en la aplicación de las recomendaciones formuladas en el primer examen. Por lo tanto, la información de las ONG se debe concentrar en las recomendaciones sobre las minorías formuladas en el primer examen y su aplicación (o falta de aplicación).

³⁰ El orden de examen en el segundo ciclo (2012 a 2016) está disponible en www2.ohchr.org/SPdocs/UPR/UPR-FullCycleCalendar_2nd.doc (consultado el 29 de noviembre de 2012).

³¹ Las directrices técnicas para las comunicaciones de los interesados están disponibles en www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Documents/TechnicalGuideEN.pdf (consultado el 29 de noviembre de 2012).

Las ONG también pueden ponerse en contacto con el gobierno de un Estado miembro del Consejo, directa o indirectamente, para solicitar que su representante incluya una cuestión pertinente para las minorías entre sus recomendaciones. Como mínimo, el examen periódico universal refuerza el principio de que todos y cada uno de los Estados tienen obligaciones de derechos humanos y las declaraciones de la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos de que todos los derechos se deben disfrutar “sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”.

Como ocurre con muchos mecanismos de las Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales, el examen periódico universal solo puede desplegar todas sus posibilidades si la sociedad civil contribuye al proceso y difunde su resultado en el país en cuestión. Aunque estén redactadas en términos generales, las recomendaciones aceptadas por el Estado y todo compromiso adicional que el Estado pueda contraer deben ayudar a los defensores de los derechos de las minorías a plantear sus preocupaciones de derechos humanos ante las autoridades.

Foro sobre Cuestiones de las Minorías

El Foro sobre Cuestiones de las Minorías se estableció en virtud de la resolución 6/15 del Consejo de Derechos Humanos como plataforma para promover el diálogo y la colaboración sobre cuestiones relativas a las minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas y contribuir a la labor del Experto independiente sobre cuestiones de las minorías (véase el cap. IV)³². En cada período de sesiones del Foro se examina un tema concreto bajo la presidencia de un experto diferente en cuestiones de las minorías, nombrado por el Presidente del Consejo de Derechos Humanos. El Experto independiente se encarga de dirigir los períodos de sesiones del Foro, preparar sus reuniones anuales de dos días de duración, formular recomendaciones al Consejo de Derechos Humanos sobre temas que se podrían examinar e informar sobre las recomendaciones temáticas del Foro al Consejo.

El mandato del Foro es individualizar y analizar “las mejores prácticas, los problemas, las oportunidades y las iniciativas para seguir aplicando la Declaración”. Su objetivo es proporcionar resultados concretos y tangibles en forma de recomendaciones temáticas de utilidad práctica para todos los interesados. En sus cuatro primeros períodos de sesiones, el Foro examinó respectivamente los temas de la educación, la participación política efectiva, la participación efectiva en la vida económica y la garantía de los derechos de las mujeres y las niñas pertenecientes a minorías. Las recomendaciones del Foro, preparadas por el Experto independiente sobre la base de los debates en el período de sesiones, se presentan al Consejo de Derechos Humanos y se publican en el sitio web del Foro, así como un resumen de los debates. Los períodos de sesiones del Foro, que se celebran en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, incluyen exposiciones formales de los expertos invitados e intervenciones orales de otros participantes. Todos los participantes, ya se trate de representantes de gobiernos, ONG, defensores de las minorías o expertos individuales, tienen la oportunidad de hablar. Las intervenciones durante los períodos de sesiones anuales se pueden referir a diversos aspectos del tema examinado y pueden describir situaciones específicas pertinentes para el tema, ofrecer ejemplos de buenas prácticas o proporcionar análisis académicos.

Como única reunión anual de las Naciones Unidas dedicada a las cuestiones de las minorías, el Foro ofrece una oportunidad inigualable de colaboración y diálogo con numerosos interesados, a saber, representantes de los Estados miembros, organismos especializados de las Naciones Unidas, órganos de tratados de derechos humanos, organizaciones intergubernamentales y

³² Véase www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/minority/forum.htm (consultado el 29 de noviembre de 2012).

regionales, ONG, instituciones nacionales de derechos humanos, representantes de minorías, académicos, expertos y representantes de la sociedad civil. El Foro está abierto a la participación activa de todos los interesados y trata de encontrar formas creativas de colaboración y cauces de participación. Para participar en los períodos de sesiones del Foro, se requiere la preinscripción en la secretaría del ACNUDH, pero hay pocas restricciones y no es necesario que las ONG estén reconocidas como entidades consultivas por el Consejo Económico y Social.

El Foro sobre Cuestiones de las Minorías también ofrece la oportunidad a los defensores de las minorías, los expertos y los Estados de compartir experiencias y opiniones con carácter informal y constituye una forma de lograr que las cuestiones de las minorías permanezcan en la agenda del Consejo. Se pueden enviar propuestas de temas anuales, expertos para los debates u otros asuntos al Experto independiente sobre cuestiones de las minorías y/o el personal del ACNUDH que presta apoyo al mandato (correo electrónico: minorityforum@ohchr.org).

Grupos de trabajo y otros órganos subsidiarios

La labor del Consejo de Derechos Humanos no se limita a sus períodos de sesiones periódicos en Ginebra. El Consejo establece grupos de trabajo, en particular con el objetivo de preparar nuevas normas, como el que elaboró el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que quedó abierto a la firma en septiembre de 2009. Los grupos de trabajo del Consejo comprenden los relacionados con el proceso de Durban, como el Grupo de Trabajo Intergubernamental sobre la aplicación efectiva de la Declaración y el Programa de Acción de Durban, el Comité Especial sobre la elaboración de normas complementarias y el Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes (véase el cap. IV). La participación de las ONG en los grupos de trabajo suele ser menos formal que la participación en las sesiones plenarias del Consejo. En el sitio web del ACNUDH hay un calendario de reuniones.

El Consejo también convoca una reunión anual de tres días de duración de su Foro Social, que ofrece la oportunidad de que se mantenga un diálogo abierto e interactivo entre los gobiernos, los expertos independientes, las organizaciones intergubernamentales y, en particular, los miembros de la sociedad civil. Puesto en marcha por la antigua Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos con el fin de debatir los derechos económicos, sociales y culturales, el Foro Social trata cuestiones relacionadas con el entorno nacional e internacional necesario para promover el ejercicio de todos los derechos humanos por todos. En debates recientes se han abordado temas como el derecho al desarrollo, los efectos del cambio climático, los efectos negativos de las crisis económicas y financieras en las iniciativas de lucha contra la pobreza y el papel de las mujeres en la lucha contra la pobreza y el derecho de participación. Los debates en el Foro Social pueden abordar cuestiones de especial importancia para las minorías y, por lo tanto, se alienta a las minorías a que participen activamente en su preparación y organización³³.

El Mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas, creado por el Consejo en la resolución 6/36, se reúne con carácter anual durante un máximo de cinco días³⁴.

³³ Véase www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/SForum/Pages/SForumIndex.aspx (consultado el 29 de noviembre de 2012).

³⁴ Véase www.ohchr.org/EN/Issues/IPeoples/EMRIP/Pages/EMRIPIndex.aspx (consultado el 29 de noviembre de 2012).

Procedimiento de denuncia

El procedimiento de denuncia del Consejo de Derechos Humanos aborda “cuadros persistentes de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas de todos los derechos humanos y de todas las libertades fundamentales que se produzcan en cualquier parte del mundo y en cualquier circunstancia”. Se basa en el procedimiento 1503 de la antigua Comisión, mejorado en aras de su imparcialidad, objetividad, eficiencia, orientación a las víctimas y aplicación oportuna.

El procedimiento de denuncia del Consejo de Derechos Humanos es el único procedimiento universal de denuncia que abarca todos los derechos humanos y libertades fundamentales en todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas. Las comunicaciones presentadas conforme a este procedimiento no están vinculadas a la aceptación de las obligaciones del tratado por el Estado de que se trate o la existencia de un mandato de los procedimientos especiales. Sin embargo, el procedimiento no constituye un recurso para las violaciones individuales ni ofrece indemnización.

El requisito fundamental para las comunicaciones presentadas con arreglo al procedimiento de denuncia es que se debe tratar de un “cuadro persistente de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas de los derechos humanos”, no solo de un caso individual, salvo cuando la comunicación por sí sola o en combinación con otras parezca revelar un cuadro persistente de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Una ONG de derechos de las minorías podría invocar el procedimiento en una situación de persistente discriminación *de facto* o legislación discriminatoria, siempre que las presuntas violaciones fueran lo suficientemente graves.

Presentación y examen de las denuncias

Para ser admisibles con arreglo al procedimiento de denuncia del Consejo de Derechos Humanos, las comunicaciones (es decir, las denuncias) deben incluir lo siguiente:

- Identificación de las personas u organizaciones que presentan la comunicación (esta información será confidencial, si así se solicita); no se admiten las denuncias anónimas;
- Descripción de los hechos pertinentes con tanto detalle como sea posible, con los nombres de las presuntas víctimas, las fechas, los lugares y demás pruebas;
- Propósito de la denuncia y derechos presuntamente violados;
- Explicación de la manera en que el caso puede revelar un cuadro de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas de los derechos humanos en lugar de violaciones individuales;
- Información detallada sobre la manera en la que se hayan agotado los recursos de la jurisdicción interna o explicación del motivo por el que esos recursos serían ineficaces o podrían prolongarse injustificadamente.

En las comunicaciones no se deben emplear expresiones groseras o insultantes. Además, no se deben referir a casos que parezcan revelar un cuadro persistente de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas de los derechos humanos de los que ya se esté ocupando un procedimiento especial, un órgano creado en virtud de un tratado u otro procedimiento de denuncia análogo, de las Naciones Unidas o regional, en la esfera de los derechos humanos. Además, la denuncia no debe tener motivaciones políticas manifiestas y su objeto debe ser compatible con la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos

Humanos y otros instrumentos aplicables en la esfera de los derechos humanos. No se debe basar exclusivamente en información difundida por los medios de comunicación.

Fase 1: Selección inicial

La secretaría del ACNUDH, junto con el Presidente del Grupo de Trabajo sobre las Comunicaciones examina todas las comunicaciones que se reciben, sobre la base de criterios de admisibilidad, y descarta las que estén “manifiestamente infundadas” o sean anónimas. Cuando no se descarta una comunicación, el autor recibe una notificación por escrito y la comunicación se envía al Estado interesado para que responda.

Fase 2: Grupo de Trabajo sobre las Comunicaciones

El Grupo de Trabajo sobre las Comunicaciones está integrado por miembros designados del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos y tiene el mandato de reunirse al menos dos veces al año durante cinco días en cada período de sesiones. Examina las denuncias que hayan superado la fase de la selección inicial y toda respuesta recibida de los Estados, con vistas a señalar a la atención del Grupo de Trabajo sobre las Situaciones cualquier situación concreta que parezca revelar un cuadro persistente de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Fase 3: Grupo de Trabajo sobre las Situaciones

El Grupo de Trabajo sobre las Situaciones está integrado por cinco miembros del Consejo de Derechos Humanos que ejercen sus funciones a título personal y tiene el mandato de reunirse al menos dos veces al año durante cinco días en cada período de sesiones, para examinar las situaciones que se le remitan. Elabora un informe para el Consejo sobre los cuadros persistentes de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas de violaciones y formula recomendaciones específicas sobre las medidas que se deben adoptar. También puede decidir seguir examinando una situación o desestimar un caso.

Fase 4: Consejo de Derechos Humanos

El Consejo examina situaciones señaladas a su atención por el Grupo de Trabajo sobre las Situaciones en sesiones plenarias privadas siempre que sea necesario, pero al menos una vez al año. El informe del Grupo de Trabajo sobre las Situaciones se examina de manera confidencial, salvo que el Consejo decida otra cosa. Sobre la base de su examen de la situación, el Consejo puede adoptar cualquiera de las siguientes medidas, por lo general en forma de resolución o decisión:

- Dejar de examinar la situación cuando proceda;
- Seguir examinando la situación y pedir al Estado en cuestión que proporcione información adicional en un plazo razonable;
- Seguir examinando la situación y nombrar a un experto independiente y altamente cualificado para que supervise la situación e informe al Consejo al respecto;
- Dejar de examinar el asunto en el marco del procedimiento confidencial de denuncia para su examen público;
- Recomendar al ACNUDH que preste cooperación técnica, asistencia al fomento de la capacidad o servicios de asesoramiento al Estado interesado.

Se informa a los autores de las comunicaciones y los Estados interesados de las actuaciones en todas las fases principales del procedimiento de denuncia.

Todo el material proporcionado por los particulares y los Estados, así como las decisiones adoptadas en las distintas fases del procedimiento, son confidenciales. Ello también se aplica a las situaciones que se hayan dejado de examinar.

Las comunicaciones presentadas en el marco del procedimiento de denuncia se deben dirigir a:

Subdivisión del Consejo de Derechos Humanos
Sección del Procedimiento de Denuncia
ACNUDH-ONUG
1211 Ginebra 10
Suiza

Fax: 41 22 917 90 11

Correo electrónico: CP@ohchr.org

Comité Asesor

El Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos reemplaza a la antigua Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Está integrado por 18 expertos que ejercen sus funciones a título personal en mandatos renovables de tres años. Los expertos son nombrados por los Estados (a los que se alienta a consultar a la sociedad civil antes de hacerlo) y elegidos por el Consejo. El Comité se reúne en uno o dos períodos de sesiones al año, durante un máximo de diez días laborables.

El Comité presta asesoramiento basado en la investigación sobre una variedad de cuestiones temáticas, a petición del Consejo. También puede presentar propuestas al Consejo para mejorar su eficiencia procesal o realizar nuevas investigaciones. Durante sus dos primeros ciclos, el Comité empezó a investigar una serie de cuestiones temáticas. Presentó al Consejo un proyecto de declaración sobre la educación y la capacitación en derechos humanos, así como informes sobre la discriminación en el contexto del derecho a la alimentación. Se alienta a los Estados Miembros y los observadores, incluidos los Estados que no son miembros del Consejo, los organismos especializados, otras organizaciones intergubernamentales, las instituciones nacionales de derechos humanos y las ONG reconocidas como entidades consultivas por el Consejo Económico y Social, a que participen en la labor del Comité Asesor. Las ONG interesadas deben ponerse en contacto con la secretaría del ACNUDH. El grado de participación es similar al del Consejo de Derechos Humanos (véase más arriba)³⁵.

Datos de contacto e información adicional

Diversas ONG pueden facilitar su estancia en Ginebra y su participación en los períodos de sesiones del Consejo. Entre ellas, cabe mencionar las siguientes:

International Service for Human Rights

(información sobre la cobertura de las cuestiones de las minorías en todas las reuniones de las Naciones Unidas, capacitación y estrategia)

Tel.: 41 22 919 71 00

Fax: 41 22 919 71 25

Correo electrónico: ishr@worldcom.ch

Sitio web: www.ishr.ch

Mandat International

(alojamiento, procesamiento de textos, documentación, espacio de oficinas, servicios de fax y

³⁵ Las normas específicas para las ONG se detallan en www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/advisorycommittee/ngo_participation.htm (consultado el 29 de noviembre de 2012).

correo electrónico y fotocopias)

Tel.: 41 22 959 88 55

Fax: 41 22 959 88 51

Correo electrónico: info@mandint.org

Sitio web: www.mandint.org

Geneva International Welcome Centre

(alojamiento e información sobre hospitales, médicos, bancos, restaurantes y otros servicios)

Tel.: 41 22 918 02 70

Fax: 41 22 918 02 79

Sitio web: www.cagi.ch/en.php

Diversas publicaciones describen con mayor detalle los órganos y los procedimientos tratados en este capítulo, aunque la mayoría no se ocupa específicamente de las minorías. Entre ellas cabe mencionar *Trabajando con el Programa de las Naciones Unidas en el ámbito de los Derechos Humanos: Un manual para la sociedad civil*.

CAPÍTULO IV

LOS PROCEDIMIENTOS ESPECIALES DE LAS NACIONES UNIDAS

Resumen: “Procedimientos especiales” es un término que abarca numerosos mecanismos del Consejo de Derechos Humanos para ocuparse de situaciones específicas de países o cuestiones temáticas. Los procedimientos especiales se han convertido en una de las maneras más efectivas de movilizar los recursos de las Naciones Unidas en respuesta a preocupaciones concretas de derechos humanos. En la práctica, los procedimientos especiales son personas específicas o grupos de trabajo. Sus mandatos varían, así como sus actividades. Este capítulo se centra en los procedimientos especiales más pertinentes para las cuestiones de las minorías, incluido el Experto independiente sobre cuestiones de las minorías; el Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias; el Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia; el Experto independiente en la esfera de los derechos culturales; y el Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes.

Los procedimientos especiales reciben sus mandatos del Consejo de Derechos Humanos. Sus actividades comprenden la investigación de cuestiones de derechos humanos y la presentación de informes anuales al respecto y la formulación de recomendaciones de medidas, en particular mediante la asistencia técnica, en respuesta a esos problemas. Los procedimientos especiales adoptan medidas en relación con denuncias individuales, realizan estudios, ayudan a interpretar el derecho internacional de los derechos humanos, prestan asesoramiento sobre la cooperación técnica en el plano nacional y llevan a cabo actividades de fomento y actividades generales de promoción y educación. A diferencia de los órganos de tratados de las Naciones Unidas, se puede recurrir a los procedimientos especiales incluso aunque un Estado no haya ratificado un instrumento o tratado pertinente y, por lo general, no es necesario haber agotado los recursos internos para acceder a ellos. Las ONG y los defensores de las minorías pueden ponerse en contacto con los mecanismos directamente (por conducto de la secretaría del ACNUDH) con información, propuestas, preguntas o propuestas de acción. A pesar de sus limitados recursos financieros y humanos, los procedimientos especiales son uno de los puntos de contacto más valiosos en materia de derechos de las minorías.

Los procedimientos especiales tienen distintas denominaciones; pueden ser grupos de trabajo, relatores especiales, expertos o representantes independientes o, en algunos casos, representantes (especiales) del Secretario General. Estos títulos no reflejan ninguna jerarquía ni indican diferentes niveles de autoridad. Importancia primordial tiene el mandato de cada procedimiento, establecido en la resolución por la que se creó el procedimiento³⁶.

Los mandatos relativos a *países concretos* suelen pedir a los titulares que examinen y vigilen situaciones de derechos humanos en países o territorios concretos y asesoren e informen públicamente al respecto. En noviembre de 2012 había diez mandatos de ese tipo³⁷. El Consejo solo toma la iniciativa de crear nuevos procedimientos para Estados concretos en circunstancias extraordinarias.

³⁶ Cabe señalar que muchos de los procedimientos especiales que no se tratan en este capítulo también se ocupan de cuestiones de las minorías en su labor, puesto que pueden identificar cuestiones temáticas relacionadas con sus mandatos y destacar esferas de preocupación y ejemplos positivos de medidas adoptadas por los Estados.

³⁷ Véase www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Countries.aspx (consultado el 29 de noviembre de 2012).

Hay 36 mandatos *temáticos*, cada uno de ellos sobre una cuestión determinada³⁸. Aunque cualquiera de estas cuestiones puede afectar a las personas pertenecientes a minorías, el Experto independiente sobre cuestiones de las minorías es especialmente pertinente, así como, por ejemplo, los procedimientos especiales sobre los migrantes, la libertad de opinión y de expresión, los defensores de los derechos humanos, los pueblos indígenas, la educación y la lucha contra el terrorismo. Los mecanismos sobre la libertad de religión o de creencias, los afrodescendientes, las formas contemporáneas de racismo y los derechos culturales también prestan regularmente atención a las preocupaciones de las minorías. Estos mecanismos se tratan con mayor detalle más adelante.

Todos los titulares de mandatos de los procedimientos especiales desempeñan sus funciones a título personal y no reciben ningún sueldo ni ninguna otra compensación económica de las Naciones Unidas por su labor³⁹. No son funcionarios de las Naciones Unidas, pero cuentan con el apoyo del ACNUDH; gozan de inmunidad diplomática en el desempeño de su mandato. En los últimos años, los procedimientos especiales han estado tratando de aumentar su coordinación y coherencia como sistema de expertos independientes, mediante un comité de coordinación que presta apoyo a la armonización de sus métodos de trabajo y aboga en favor del sistema.

La independencia de los procedimientos especiales es crucial para su capacidad para cumplir sus funciones de manera imparcial. En el código de conducta se reitera esta independencia y se insta a los Estados a que cooperen con los procedimientos especiales, pero también se destaca que los procedimientos especiales deben centrarse exclusivamente en el mandato respectivo, mantener la confianza depositada en ellos por los interesados (incluidos los Estados), procurar entablar un diálogo con los Estados y tener plenamente en cuenta las respuestas de los Estados⁴⁰.

Algunos procedimientos especiales se ponen en contacto directamente con los Estados mediante *comunicaciones* sobre denuncias concretas de violaciones de los derechos humanos que inciden en el ámbito de sus mandatos. Las intervenciones pueden estar relacionadas con violaciones de los derechos humanos que ya se hayan producido, que se estén produciendo o que tengan un alto riesgo de producirse. El proceso suele entrañar el envío de una carta al Estado en cuestión solicitando información y observaciones sobre la denuncia y, en caso necesario, la adopción de medidas preventivas o de investigación.

Una vez recibida la información sobre una presunta violación, los procedimientos especiales envían una carta de denuncia o llamamiento urgente al gobierno. Las *cartas de denuncia* se basan en la información relativa a las cuestiones en curso o no urgentes que suscitan preocupación y con ellas se trata de obtener información y las opiniones del Estado. Los *llamamientos urgentes* suelen reflejar una preocupación más inmediata por las presuntas violaciones y pueden requerir la adopción de medidas urgentes por el Estado para poner fin a los actos que violen presuntamente los derechos humanos o proteger a un particular o un grupo. En 2011, se enviaron 645 comunicaciones a 131 Estados; el 72% de ellas eran comunicaciones conjuntas de diversos mandatos, práctica que se está volviendo cada vez más habitual.

La decisión de intervenir directamente corresponde al titular del mandato de los procedimientos especiales y dependerá de los criterios que él mismo establezca, la autoridad conferida en el mandato y las prescripciones del código de conducta. Los criterios se referirán por lo general a la fiabilidad de la fuente, la credibilidad de la información recibida y el grado de detalle

³⁸ Véase www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Themes.aspx (consultado el 29 de noviembre de 2012).

³⁹ En www2.ohchr.org/english/ohchrreport2011/web_version/media/pdf/18_Visual_directory_of_special_procedures.pdf (consultado el 29 de noviembre de 2012) hay un directorio visual de los procedimientos especiales, incluidas las direcciones de correo electrónico.

⁴⁰ Resolución 5/2 del Consejo de Derechos Humanos.

proporcionado. Sin embargo, como los criterios y los medios para adoptar medidas una vez recibida una denuncia varían, es necesario presentar una comunicación de conformidad con los requisitos concretos establecidos por cada procedimiento especial.

Para que una comunicación sea examinada, se debe identificar a las presuntas víctimas y los autores de la violación, indicar la fecha y el lugar del incidente y proporcionar una descripción detallada del incidente en el que se produjo la presunta violación. Aunque la identidad de la persona o la organización que presente una comunicación se puede mantener confidencial previa solicitud, se debe indicar en la comunicación. Los mandatos temáticos pertinentes pueden requerir otros detalles relativos a la presunta violación (por ejemplo, los lugares pasados y presente de detención de la víctima, un certificado médico basado en el reconocimiento de la víctima, la identificación de los testigos de la presunta violación, toda medida adoptada para tratar de obtener reparación a nivel local, etc.). Las comunicaciones que contengan un lenguaje grosero o sea evidente que responden a motivaciones políticas no se examinan. A fin de facilitar el examen de las violaciones denunciadas, diversos mandatos han preparado cuestionarios para quienes deseen presentar una denuncia⁴¹. Sin embargo, las comunicaciones se examinan aunque no se utilice el cuestionario para su presentación.

Varios mecanismos temáticos tienen un formato específico de presentación, incluidos los mandatos que permiten la adopción de "medidas de urgencia". Se trata del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias; el Relator Especial sobre la violencia contra la mujer; el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria; el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias; el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión; y el Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos.

Los hechos que se produzcan con posterioridad a la presentación de una denuncia se deben señalar siempre a la atención del relator, experto o grupo, independientemente de que tiendan a desaprobar o confirmar la denuncia. De este modo, el mecanismo puede actuar con mayor eficacia y evitar errores. Es importante señalar que las comunicaciones y las respuestas recibidas de los gobiernos son confidenciales hasta su remisión por los titulares de mandatos al Consejo de Derechos Humanos. Desde 2011, todas las comunicaciones de los titulares de mandatos se recopilan por país en orden alfabético y cronológico en los informes comunes presentados en cada período ordinario de sesiones del Consejo.

Si desea información específica sobre los procedimientos relativos a las comunicaciones, puede consultar la página web del procedimiento especial concreto⁴². Los datos de contacto de los procedimientos especiales son los siguientes:

Oficina Central de Respuesta Rápida, Subdivisión de Procedimientos Especiales
Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
(ACNUDH)
Palacio de las Naciones
8-14, Avenue de la Paix
CH-1211 Ginebra 10
Suiza
Fax: 41 22 917 90 06
Correo electrónico: SPBInfo@ohchr.org (consultas e información de carácter general)
urgent-action@ohchr.org (casos individuales exclusivamente).

⁴¹ Véase www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/QuestionnairesforsubmittingInfo.aspx (consultado el 29 de noviembre de 2012).

⁴² La página de inicio para todos los procedimientos especiales es www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/index.htm (consultada el 29 de noviembre de 2012).

En el apartado del asunto del mensaje de correo electrónico o el fax o en el sobre de las comunicaciones se debe indicar el procedimiento especial al que vayan dirigidas. Como la dirección de contacto para las comunicaciones es la misma en el caso de todos los procedimientos especiales, se debe indicar claramente el asunto o el propósito principal de la correspondencia. De este modo se obtendrá una respuesta más rápida. También es esencial indicar si el objeto de la correspondencia es presentar información sobre una cuestión temática o una denuncia individual.

Otros tipos de información o solicitudes (por ejemplo, una invitación a una conferencia o una solicitud de reunión con los titulares de mandatos) se deben dirigir a la dirección general de correo electrónico mencionada o a las direcciones genéricas de los mandatos individuales (disponibles en el sitio web de los procedimientos especiales).

Los titulares de mandatos pueden efectuar *visitas a los países* para investigar la situación de los derechos humanos en el plano nacional o en cumplimiento de un mandato temático, pero esas visitas solo se pueden realizar con el consentimiento del Estado en cuestión. Los titulares de mandatos suelen escribir una carta de solicitud para visitar el país y, si se concede, el Estado cursa una invitación. En la actualidad, 89 Estados han cursado “invitaciones permanentes” a todos los mandatos, lo cual demuestra su voluntad en principio de invitar a todo mandato de los procedimientos especiales en un momento mutuamente convenido⁴³.

Las invitaciones permanentes se suelen cursar o prometer cuando un Estado presenta su candidatura al Consejo de Derechos Humanos o mientras está siendo examinado en el marco del examen periódico universal. Los titulares de mandatos suelen realizar dos o tres visitas a países al año y seleccionan los países a los que solicitan una invitación sobre la base de una serie de criterios.

Las visitas a los países permiten a los expertos evaluar la situación general del país en materia de derechos humanos y examinar las novedades institucionales, jurídicas, judiciales y administrativas en lo que respecta a sus mandatos respectivos. Los expertos se suelen reunir con las autoridades nacionales y locales, incluidos el poder ejecutivo, el poder judicial y los miembros del Parlamento; las instituciones de derechos humanos; las ONG; las organizaciones de la sociedad civil; y las víctimas de violaciones de derechos humanos o sus representantes. A menudo se reúnen con representantes de los medios de comunicación locales al final de su misión, para emitir observaciones preliminares debatidas con el gobierno. Se publica y se presenta al Consejo un informe sobre la misión que incluye conclusiones y recomendaciones.

Las visitas a los países son un instrumento importante para los defensores de las minorías. Pueden dar un impulso para que se siga trabajando sobre el terreno, dar visibilidad a las cuestiones de las minorías y proporcionar una oportunidad para el cambio a nivel nacional. También son una oportunidad de expresar las inquietudes de las minorías en los foros internacionales sin tener que viajar a Ginebra. Los defensores de las minorías pueden participar en las visitas a los países en tres etapas diferentes. En primer lugar, formulan propuestas y envían una solicitud de visita al país a un titular de un mandato explicando los motivos por los que esa misión sería importante para el mandato, deseable y oportuna. En segundo lugar, una vez que se ha acordado una visita a un país, los defensores de las minorías pueden asesorar al titular del mandato sobre los lugares que visitar, las personas con las que reunirse y los temas que tratar. También pueden informar y preparar a sus organizaciones y comunidades para que aprovechen al máximo su interacción con el titular del mandato. En tercer lugar, pueden proponer recomendaciones útiles para sus comunidades. En cuarto lugar, pueden difundir el informe, supervisar su aplicación e informar al titular del mandato al respecto.

⁴³ Véase www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Invitations.aspx (consultado el 29 de noviembre de 2012).

Los procedimientos especiales presentan *informes anuales* al Consejo. Algunos mecanismos también deben presentar un informe provisional a la Asamblea General de las Naciones Unidas, que se reúne de septiembre a diciembre. En los informes anuales se tratan los métodos de trabajo, los análisis teóricos, las tendencias generales y las novedades respecto del mandato y pueden contener recomendaciones generales o específicas. Los informes sobre las visitas a los países se suelen presentar en forma de adiciones. En los informes también se han incluido resúmenes de las comunicaciones enviadas a los gobiernos.

Los relatores o los representantes especiales, los expertos y los presidentes de los grupos de trabajo celebran *reuniones anuales*, que constituyen una oportunidad para que los procedimientos especiales se reúnan e intercambien opiniones con los representantes de los Estados, la Mesa del Consejo, la Secretaría de las Naciones Unidas, las ONG, los organismos, los fondos y los programas. La Subdivisión de Procedimientos Especiales del ACNUDH ejerce de secretaría para estas reuniones, durante las cuales se celebra también una reunión conjunta con los presidentes de los órganos de tratados de derechos humanos. Gran parte de los debates se centran en la mejora de los métodos de trabajo y la coordinación y la cooperación entre estos mecanismos, lo cual a su vez puede repercutir en las relaciones entre los mecanismos y los Estados y las ONG, respectivamente.

El Experto independiente sobre cuestiones de las minorías (Relator Especial)

Aunque varios órganos y mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas se dedican a cuestiones relacionadas con la discriminación, el racismo o la xenofobia, de los que suelen ser víctimas las minorías, el Experto independiente sobre cuestiones de las minorías examina específicamente la situación de las minorías nacionales, étnicas, religiosas y lingüísticas y los derechos de esos grupos⁴⁴. Por lo tanto, el Experto independiente sobre cuestiones de las minorías debe ser un coordinador clave de las actividades del Consejo sobre las cuestiones relacionadas con las minorías.

Mandato del Experto independiente (Relator Especial)

El mandato del Experto independiente sobre cuestiones de las minorías es uno de más de 30 mandatos temáticos de derechos humanos. Fue creado en 2005 por la extinta Comisión de Derechos Humanos, prorrogado por vez primera en 2008 por el Consejo de Derechos Humanos y renovado en virtud de su resolución 16/6. En la resolución se pide al Experto independiente que haga lo siguiente:

- Promover la aplicación de la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, incluso mediante consultas con los gobiernos, teniendo en cuenta las normas internacionales y la legislación nacional en vigor en relación con las minorías;
- Identificar las mejores prácticas y posibilidades de cooperación técnica que puede ofrecer la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas a los gobiernos que lo soliciten;
- Aplicar una perspectiva de género en su labor;
- Colaborar estrechamente con los actuales órganos, mandatos y mecanismos pertinentes de las Naciones Unidas, así como con las organizaciones regionales, velando al mismo tiempo por evitar la duplicación de tareas;

⁴⁴ Véase www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/IEExpert/Pages/IEminorityissuesIndex.aspx (consultado el 29 de noviembre de 2012).

- Tener en cuenta el punto de vista de las organizaciones no gubernamentales en asuntos relacionados con su mandato;
- Orientar la labor del Foro sobre Cuestiones de las Minorías, de acuerdo con lo decidido por el Consejo en su resolución 6/15;
- Presentar al Consejo informes anuales de sus actividades, que incluyan recomendaciones de estrategias eficaces para un mejor ejercicio de los derechos de las personas pertenecientes a minorías.

Se insta claramente al Experto independiente a que colabore plenamente con las organizaciones que se dedican a las cuestiones de las minorías en todos los niveles, desde el local al internacional, así como en el gubernamental y en el no gubernamental. Ello, por supuesto, incluye las voces de las propias minorías, que se tienen plenamente en cuenta en todos los aspectos de la labor del mandato.

El titular del mandato

El Experto independiente debe ser independiente de todo gobierno u organización y desempeña sus funciones a título personal. La Sra. Gay McDougall (de los Estados Unidos de América) fue la primera titular del mandato de Experta independiente sobre cuestiones de las minorías, entre julio de 2005 y julio de 2011. La Sra. Rita Izsák (de Hungría), que también participa en el Programa de becas para las minorías, fue nombrada segunda titular del mandato y asumió sus funciones el 1 de agosto de 2011.

Ámbito del mandato

Además del mandato, la Experta independiente tiene en cuenta y aplica las normas internacionales relativas a los derechos de las minorías, en particular la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas de 1992. La Experta tiene en cuenta también los tratados internacionales que tienen disposiciones específicamente relacionadas con los derechos de las minorías, incluido el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 30 de la Convención sobre los Derechos del Niño. Evidentemente, los derechos garantizados a los particulares en todas las demás convenciones de las Naciones Unidas sobre derechos humanos se aplican por igual a los miembros de grupos minoritarios. La labor de los órganos de vigilancia de los tratados (que se trata en el cap. V) es también importante, incluidas las interpretaciones autorizadas de las normas pertinentes para las minorías y sus derechos. La Experta tiene en cuenta además los instrumentos y los mecanismos regionales de derechos humanos y de las minorías y colabora estrechamente con ellos.

Sobre la base de las normas internacionales relativas a los derechos de las minorías mencionadas, la primera titular del mandato, Gay McDougall, señaló cuatro ámbitos generales de interés en relación con las minorías de todo el mundo:

- La protección de la existencia de una minoría, incluida la protección de su integridad física y la prevención de la violencia y el genocidio;
- La protección y promoción de la identidad cultural y social de las personas pertenecientes a minorías, incluido el derecho de los particulares a elegir los grupos étnicos, lingüísticos o religiosos con los que desean identificarse, y el derecho de esos grupos a afirmar y proteger su identidad colectiva y rechazar la asimilación forzosa;
- La garantía del derecho a la no discriminación y la igualdad, entre otros medios, poniendo fin a la discriminación estructural o sistémica y promoviendo medidas de acción afirmativa cuando sea necesario;

- La garantía de la participación de manera efectiva de los miembros de las minorías en la vida pública, en especial con respecto a las decisiones que los afecten.

La Experta independiente reconoce la dimensión colectiva de los derechos de las minorías. Ello es importante para la promoción y la protección de la identidad y la visibilidad de las minorías; para la participación informada de los grupos minoritarios en las decisiones que los afecten, sus derechos y recursos; y para la consecución de reclamaciones colectivas como las relativas a una educación lingüística y culturalmente apropiada, la tierra y otros activos compartidos, para su disfrute en comunidad con otras personas pertenecientes al grupo minoritario en cuestión.

En la Declaración sobre las minorías solo se incluyen las minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas en su ámbito de aplicación. Sin embargo, la Experta independiente puede examinar cuestiones relativas a personas pertenecientes a otros grupos marginados, como las personas con discapacidad, o cuestiones relativas a la orientación sexual cuando coincidan con las cuestiones y los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas. Algunas personas pertenecientes a minorías pueden ser víctimas de una discriminación múltiple e intersectorial. Por ejemplo, es posible que las mujeres de las minorías y quienes pertenezcan a una minoría étnica y vivan con discapacidad afronten dificultades excepcionales.

Aunque los pueblos indígenas también pueden constituir minorías numéricas, las cuestiones relativas a los pueblos indígenas pueden ser examinadas más adecuadamente por el Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas y otros mecanismos de las Naciones Unidas que tienen el mandato específico de ocuparse de sus derechos, como el Mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas.

La Experta independiente sobre cuestiones de las minorías reconoce que las minorías no son grupos homogéneos y que es fundamental reconocer la diversidad que existe en todo grupo minoritario. Se deben reconocer expresamente las experiencias vitales de las mujeres y los niños pertenecientes a minorías, las personas de edad y otras que puedan afrontar problemas y desafíos particulares. En consecuencia, la primera Experta independiente dedicó especial atención en todos los aspectos de su labor a la situación de las mujeres y los niños pertenecientes a grupos minoritarios.

Mujeres pertenecientes a minorías

La Experta independiente debe, en cumplimiento de su mandato, aplicar una perspectiva de género en su trabajo. De hecho, desde su creación, el mandato ha puesto de relieve que la negación o la violación de derechos se puede manifestar de manera diferente en el caso de los hombres y las mujeres, las niñas y los niños. Las mujeres y las niñas pertenecientes a minorías pueden enfrentarse a múltiples formas de discriminación por razón de su condición de minoría y su género. La discriminación múltiple o intersectorial puede hacer que las mujeres y las niñas sean particularmente vulnerables a la violación y la negación de sus derechos, tanto en la vida pública como en la privada. Las mujeres pueden enfrentarse a obstáculos particulares a la igualdad tanto de la sociedad en general como dentro de sus propias comunidades.

La Experta independiente alienta a las ONG y los Estados a que proporcionen información sobre las situaciones concretas de las mujeres pertenecientes a minorías y los problemas a los que se enfrentan en su país, región o localidad. Esa información se podría referir, por ejemplo, a la violencia contra las mujeres pertenecientes a minorías, la desigualdad de acceso a una educación de calidad, la escasa participación de las mujeres pertenecientes a minorías en la vida pública y política, la discriminación de las mujeres pertenecientes a minorías en el empleo y las cargas que soportan las mujeres pertenecientes a minorías que apoyan a familias pobres. Esa información ha llevado a la Experta independiente a formular recomendaciones

específicas en sus informes temáticos y sobre países, en los que ha instado a los Estados a que den respuesta a los problemas de las mujeres pertenecientes a minorías.

A fin de asegurarse de que se atiendan las preocupaciones de las mujeres, la Experta independiente ha desarrollado la práctica durante las visitas a los países de celebrar foros específicamente dedicados a las mujeres pertenecientes a minorías, en los que las mujeres pueden compartir sus experiencias y opiniones y contribuir de ese modo a las recomendaciones formuladas por ella. Además, el cuarto período de sesiones del Foro sobre Cuestiones de las Minorías (véase el cap. III) se centró específicamente en la garantía de los derechos de las mujeres pertenecientes a minorías.

Niños pertenecientes a minorías

El artículo 30 de la Convención sobre los Derechos del Niño garantiza que los niños tienen los derechos reconocidos en el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. La Experta independiente trata de colaborar estrechamente con el Comité de los Derechos del Niño y comparte conocimientos especializados con ese órgano, en particular sobre cuestiones como la educación, la salud, la vivienda digna y la trata. En las visitas a los países, la Experta independiente también trata de escuchar las opiniones y los puntos de vista de los niños y los jóvenes, visitando escuelas, universidades y centros para jóvenes.

En el ámbito de la educación, la Experta independiente se ha preocupado por que los niños pertenecientes a minorías a menudo carecen de un acceso en igualdad de condiciones a una educación de calidad. También pueden encontrar obstáculos y problemas incluso cuando tienen ese acceso, como la falta de instrucción en su propio idioma minoritario, que los coloca en desventaja en relación con los demás niños. Además, las minorías suelen denunciar que los planes de estudios, los libros de texto y los enfoques de la enseñanza descuidan con frecuencia la cultura y la historia de las minorías y las contribuciones de las minorías a la sociedad en general. En 2008, el primer período de sesiones del Foro sobre Cuestiones de las Minorías se dedicó a la cuestión de las minorías y el derecho a la educación y se formularon recomendaciones exhaustivas al respecto.

Métodos de trabajo

La Experta independiente utiliza diversos métodos de trabajo para desempeñar su mandato, con el objetivo de aprovechar de la manera más efectiva y oportuna posible los limitados recursos. Los métodos de trabajo se inspiran en las prácticas de otros mandatos de procedimientos especiales y se tienen debidamente en cuenta las características particulares del mandato establecido en la resolución 16/6 del Consejo de Derechos Humanos. Las actividades se centran en la colaboración y la consulta directas y constructivas con gobiernos concretos, en particular mediante visitas a los países y comunicaciones, y en la labor temática, que ofrece análisis, orientaciones y recomendaciones temáticas que son pertinentes para todos los Estados.

Visitas a los países

Uno de los instrumentos más valiosos de los que dispone la Experta independiente es la posibilidad de realizar visitas a los países previa invitación de los Estados, a fin de consultar sobre las cuestiones de las minorías *in situ* y tratar con los Estados directamente la aplicación de la Declaración sobre las minorías. Las conclusiones y las recomendaciones de las visitas oficiales de la Experta independiente se presentan al Consejo de Derechos Humanos y se debaten durante un diálogo interactivo anual con el Consejo, los Estados en cuestión y otros Estados Miembros de las Naciones Unidas interesados.

Puede haber muchos motivos diferentes para visitar un país en particular. Por ejemplo, puede deberse a que el titular del mandato haya recibido información en la que exprese preocupación por la situación de los grupos minoritarios. Del mismo modo, la Experta independiente puede tratar de visitar un país en el que exista un entorno político constructivo y el gobierno demuestre la voluntad de proteger y promover los derechos de las minorías. Ello ofrece la posibilidad de estudiar tanto los desafíos como las prácticas positivas en relación con cuestiones de las minorías que la Experta independiente tal vez desee compartir con otros Estados.

La Experta independiente tiene un mandato de alcance mundial por el que debe realizar visitas a todas las regiones. Al final de su mandato en julio de 2011, la primera Experta independiente había visitado Hungría, Etiopía, Francia, la República Dominicana, Guyana, Grecia, Kazajistán, el Canadá, Colombia, Viet Nam, Rwanda y Bulgaria.

Las ONG desempeñan un papel trascendental en las visitas a los países y son consultadas por la Experta independiente durante la planificación, la propia visita y la preparación del informe y las recomendaciones. De hecho, las ONG pueden desempeñar un papel importante al alentar a los Estados a aceptar una solicitud de visita de la Experta independiente u otro mandato. Las ONG son una importante fuente de información sobre la situación y las cuestiones de las minorías y la Experta independiente se reúne con ellas en el curso de las visitas a los países. Las ONG suelen ayudar a facilitar las visitas a las comunidades de minorías y a consultarlas. Las ONG utilizan con frecuencia los informes y las recomendaciones de la Experta independiente en su labor de promoción nacional e internacional en nombre de las comunidades de minorías y su trabajo es fundamental para el seguimiento de las actividades de la Experta.

Comunicaciones

La Experta independiente recibe información, incluidas denuncias de violaciones de los derechos humanos de las minorías y sobre cuestiones de las minorías, de diversas fuentes, incluidas las ONG, las organizaciones de minorías, las organizaciones intergubernamentales y otros órganos de las Naciones Unidas que se ocupan de la protección de los derechos humanos. La Experta independiente analiza la información recibida y decide si adopta o no alguna medida y, en caso afirmativo, su naturaleza. Las cartas de denuncia y los llamamientos urgentes a Estados específicos se inspiran con frecuencia en la información recibida por las ONG y las propias comunidades minoritarias.

La mayoría de las veces, el mandato de la Experta independiente centra las comunicaciones en las situaciones que afectan a las comunidades más amplias de minorías y que tienen repercusiones en numerosos miembros de los grupos minoritarios, en lugar de los casos individuales. Por ejemplo, se han enviado comunicaciones sobre el desalojo previsto o inminente de los miembros de una comunidad minoritaria de sus casas o tierras y la presunta detención o maltrato de numerosos miembros de una minoría debido a sus actividades legítimas de derechos humanos en nombre de su comunidad. Sin embargo, toda la información recibida se examina en cuanto al fondo y la Experta estudiará la posibilidad de adoptar medidas en los casos que afecten a particulares pertenecientes a comunidades minoritarias cuyos derechos hayan sido violados como consecuencia de su identidad minoritaria. Las comunicaciones suelen reflejar las cuatro grandes esferas de preocupación mencionadas, pero también pueden estar relacionadas con la labor temática del mandato. Además, la Experta independiente a menudo emite comunicaciones conjuntas con otros titulares de mandatos según proceda.

El papel de la Experta independiente en la determinación de las "mejores" prácticas o las prácticas "satisfactorias" y las oportunidades de cooperación técnica para el ACNUDH requiere una forma de colaboración con los Estados que difiere de la función de supervisión y presentación de informes de algunos otros mandatos. Por lo tanto, la Experta independiente

puede solicitar información a los Estados acerca de su legislación, políticas y prácticas en relación con una cuestión concreta de las minorías. La Experta independiente también valora la información de las ONG en la que se determinan las prácticas positivas de los Estados y otros actores en lo que respecta a las cuestiones de las minorías.

Estudios temáticos

Una parte importante de la labor de la Experta independiente es llevar a cabo estudios temáticos relativos a las cuestiones de las minorías en cualquier región. La Experta selecciona cuestiones específicas en las que centrarse en consulta con diversos grupos, incluidas las ONG, y en respuesta a las prioridades que surjan a lo largo del mandato. Estos estudios comprenden análisis de las cuestiones de las minorías a nivel mundial y recomendaciones a los Estados Miembros de las Naciones Unidas, entre otros, y constituyen el contenido temático del informe anual de la Experta al Consejo de Derechos Humanos.

En 2006, la Experta realizó un estudio temático sobre las minorías en el contexto de las estrategias para el alivio y la reducción de la pobreza y los Objetivos de Desarrollo del Milenio⁴⁵. En 2007, efectuó investigaciones y organizó un seminario sobre la cuestión de las minorías y la denegación o privación discriminatoria de la ciudadanía⁴⁶. En 2010, presentó un informe a la Asamblea General y el Consejo de Derechos Humanos sobre el papel de los derechos de las minorías en la prevención de conflictos⁴⁷.

Las ONG contribuyen a la labor temática de la Experta independiente de diversas maneras. ONG de todas las regiones han asistido al Foro sobre Cuestiones de las Minorías (que se trata en el cap. III) y han aportado conocimientos especializados a las conferencias y los seminarios organizados por la Experta independiente. Si no pueden asistir, las ONG pueden proporcionar materiales escritos e investigación antes de un acto o tan pronto como sea posible después de que haya tenido lugar. Las conferencias y los seminarios regionales organizados por la Experta independiente y el ACNUDH son otras oportunidades para que las ONG contribuyan al mandato. Al recopilar estudios, la Experta independiente ha utilizado información proporcionada por expertos de las ONG sobre los problemas de las minorías y las prácticas positivas. Los análisis y las propuestas de las ONG también han contribuido a la formulación de recomendaciones temáticas en los informes anuales de la Experta independiente al Consejo.

Actividades adicionales

Al igual que otros titulares de mandatos de los procedimientos especiales, la Experta independiente realiza varias actividades adicionales en apoyo del mandato y de promoción de la aplicación de la Declaración sobre las minorías. La Experta independiente puede emitir comunicados de prensa o declaraciones públicas a fin de destacar las situaciones de preocupación; asistir a conferencias y otros actos públicos, incluidos los organizados por las ONG en sus países o regiones; pronunciar discursos y formular declaraciones; y participar en sesiones de capacitación sobre las normas relativas a los derechos de las minorías y los mecanismos de protección.

El Foro sobre Cuestiones de las Minorías (que se trata en el cap. III) se reúne anualmente durante dos días asignados a debates temáticos. En virtud de la resolución correspondiente, la Experta independiente sobre cuestiones de las minorías debe orientar la labor del Foro, preparar sus reuniones anuales e informar sobre las recomendaciones temáticas del Foro al Consejo de Derechos Humanos. Por lo tanto, la Experta independiente desempeña un papel importante

⁴⁵ A/HRC/4/9.

⁴⁶ A/HRC/7/23.

⁴⁷ A/65/287.

en la labor temática del Foro y se establece una relación intensa de cooperación entre los dos únicos mecanismos del sistema de las Naciones Unidas dedicados a las cuestiones de las minorías.

La Experta independiente promueve activamente la aplicación de las recomendaciones del Foro, en particular mediante las visitas a los países, los seminarios regionales y las conferencias.

Presentación de información a la Experta independiente

La información recibida por la Experta independiente se examina detenidamente y se puede difundir entre el personal de las Naciones Unidas que se dedica a cuestiones conexas o tiene responsabilidades relativas a países específicos en el seno del ACNUDH. Al igual que todos los demás titulares de mandatos, la Experta independiente preserva la confidencialidad de las fuentes de los testimonios, si su divulgación puede causar algún daño a los interesados.

Al presentar información, se debe incluir toda la documentación pertinente en apoyo de las cuestiones señaladas a la atención de la Experta independiente (por ejemplo, informes recientes de ONG u órganos de investigación, informaciones de los medios de comunicación nacionales o internacionales o enlaces electrónicos a esas fuentes).

Todas las comunicaciones relacionadas con el mandato de la Experta independiente se deben enviar a:

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
(ACNUDH)

Palacio de las Naciones

8-14, Avenue de la Paix

CH-1211 Ginebra 10

Suiza

Correo electrónico: minorityissues@ohchr.org

Se alienta también a los representantes de las minorías a que sigan las noticias pertinentes y compartan información en la página de la Experta independiente en Facebook. No obstante, la comunicación vía Facebook no es oficial; la comunicación formal se debe efectuar a través de la dirección electrónica o postal oficial del mandato.

Otros mecanismos pertinentes

Además de la Experta independiente sobre cuestiones de las minorías, diversos mecanismos temáticos especiales del Consejo son particularmente pertinentes para los miembros y los defensores de las minorías. A continuación se ofrece una breve descripción de cuatro de estos mecanismos, que se tratan profusamente en el sitio web del ACNUDH. Cabe señalar el hecho de que el Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias y el Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia pueden ponerse en contacto directamente con los Estados en relación con denuncias de que se están violando derechos que inciden en el ámbito de sus mandatos respectivos y pueden pedir que adopten las medidas necesarias para que se respeten los derechos y se proteja a los particulares. Se puede proporcionar información a todos los titulares de mandatos de los procedimientos especiales en cualquier momento, a condición de que esté bien documentada, se presente de modo que los titulares de los mandatos la puedan comprender fácilmente y esté adecuadamente relacionada con el mandato.

Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias

Aunque muchas personas piensan principalmente en grupos nacionales o étnicos cuando se trata de “minorías”, la discriminación de las minorías religiosas es también un grave problema en todo el mundo. El Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias fue creado en 1986, originalmente como Relator Especial sobre la intolerancia religiosa; el nombre se cambió en 2000. El mandato del Relator Especial comprende la autoridad para transmitir llamamientos urgentes a los Estados sobre casos individuales en los que se haya violado la libertad de religión o de creencias; realizar misiones de investigación *in situ*, previa invitación del gobierno; y presentar un informe anual al Consejo de Derechos Humanos y mantener un “diálogo interactivo” con él, al igual que todos los demás titulares de mandatos de los procedimientos especiales.

Se ha preparado un cuestionario modelo para las denuncias individuales al Relator Especial, cuyo objetivo es “tener acceso a información precisa sobre las presuntas violaciones de la libertad de religión o de creencias”. Si bien el uso del cuestionario no es obligatorio, se recomienda encarecidamente. El Relator Especial también ha preparado un marco para las comunicaciones en el que se detallan las normas internacionales aplicables, ordenadas por subtemas, como la libertad de cambiar de religión, el derecho a manifestar la religión o la creencia y la relación entre esta libertad y otros derechos humanos⁴⁸.

El Relator Especial llevó a cabo 32 visitas a países; los informes sobre cada una de ellas se adjuntan al informe anual al Consejo. Entre las cuestiones concretas abordadas en los últimos informes temáticos se encuentran la situación de las personas en situaciones vulnerables, la situación de las personas ateas y con creencias no teístas y la discriminación de los miembros de las minorías religiosas y los nuevos movimientos religiosos. Las denuncias demuestran que los miembros de muchas minorías religiosas son víctimas de discriminación por medio de políticas, legislación y prácticas del Estado, que en ocasiones dan lugar a detención arbitraria y ejecuciones extrajudiciales. Su situación de vulnerabilidad se agrava cuando los gobiernos se centran en las minorías religiosas registrando nombres e inspeccionando a sus miembros. Además, actores no estatales, de comunidades religiosas diferentes o de la misma comunidad, suelen perpetrar actos violentos o proferir amenazas de actos violentos sin una respuesta adecuada de las autoridades del Estado. El Relator Especial ha recomendado que se capacite adecuadamente a los funcionarios públicos sobre las normas de derechos humanos y que se preste especial atención a la libertad de religión o de creencias. De forma más general, los Estados deben velar por que la educación esté concebida para que toda la sociedad tenga un conocimiento más amplio de la historia, las tradiciones, el idioma y la cultura de las diversas minorías religiosas que existan en su territorio. Además, los Estados deben asegurar una asignación equitativa de recursos, incluidas las frecuencias de radiodifusión, entre los medios de comunicación de servicio público, comerciales y comunitarios, de modo que los medios de comunicación en su conjunto representen a todas las culturas, comunidades y opiniones de la sociedad.

Si desea ponerse en contacto con el Relator Especial, puede dirigirse a freedomofreligion@ohchr.org o urgent-action@ohchr.org (escribiendo Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias en el asunto).

⁴⁸ El marco está disponible en www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomReligion/Pages/Standards.aspx y el cuestionario modelo en www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomReligion/Pages/Complaints.aspx (consultados el 29 de noviembre de 2012).

Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia

Establecido en 1993 por la Comisión de Derechos Humanos, el Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia (conocido como el Relator Especial sobre el racismo) realiza numerosas actividades relacionadas con el mandato. Se ha confiado al Relator Especial el mandato amplio “de que reúna, pida, reciba e intercambie información y comunicaciones de todas las fuentes pertinentes, sobre todas las cuestiones que sean competencia de su mandato, y que investigue y formule recomendaciones concretas, para su aplicación a nivel nacional, regional e internacional”. El Relator Especial visitó 34 países entre 1994 y 2010; los informes sobre estas misiones se incluyen como adiciones en los informes anuales del Relator Especial al Consejo de Derechos Humanos. Además, en los últimos años el Consejo ha pedido al Relator Especial que presente informes específicos acerca de “las manifestaciones de difamación de las religiones, y en particular de las graves consecuencias de la islamofobia, para el disfrute de todos los derechos de quienes profesan esas religiones” (2009, 2008); “las plataformas políticas que promueven la discriminación racial o incitan a ella” (2007); y “la situación de los musulmanes y los árabes en diversas partes del mundo” (2006).

Tras la renovación del mandato en 2008⁴⁹, el Consejo de Derechos Humanos pidió al Relator Especial que se centrara en 15 cuestiones, algunas de las cuales pueden ser pertinentes para la situación de las minorías. Se trata de los incidentes de formas contemporáneas de racismo y discriminación racial contra personas pertenecientes a minorías; las situaciones de discriminación racial persistente contra las personas que pertenecen a grupos raciales y étnicos distintos; los movimientos racistas y violentos dirigidos contra las comunidades árabe, africana, cristiana, judía y musulmana, entre otras; las desigualdades persistentes y crónicas con las que se enfrentan los grupos raciales en diversas sociedades; las prácticas óptimas en la eliminación del racismo; el seguimiento de la Declaración y el Programa de Acción de Durban y la promoción de mecanismos para combatir el racismo; el papel de la educación sobre los derechos humanos en la promoción de la tolerancia; el respeto de la diversidad cultural; la incitación al odio y los casos de incitación al odio por motivos raciales; las plataformas políticas xenófobas; los efectos de las medidas antiterroristas en el aumento del racismo, incluido el establecimiento de perfiles raciales; el racismo y la discriminación racial institucionales; y las medidas adoptadas por los gobiernos para resolver la situación de las víctimas del racismo.

Tras recibir “información fidedigna y fehaciente”, el Relator Especial está facultado para transmitir una “carta de denuncia” o un “llamamiento urgente” a un Estado, a fin de inducir a la autoridad nacional a que investigue los incidentes o los casos individuales señalados a su atención. El Relator Especial no requiere la presentación de un formulario concreto, pero las comunicaciones deben incluir, como mínimo, la identificación de las presuntas víctimas y los presuntos autores de la violación; la identificación de las personas o las organizaciones que presenten la comunicación (esta información será confidencial); la fecha y lugar del incidente; y una descripción detallada de las circunstancias del incidente en las que se produjo la presunta violación. Por lo general, estas comunicaciones son confidenciales hasta que se publique un resumen de ellas, junto con toda respuesta recibida del Estado en cuestión, en el informe anual del Relator Especial sobre las comunicaciones.

Si desea ponerse en contacto con el Relator Especial, puede dirigirse a racism@ohchr.org o urgent-action@ohchr.org (escribiendo Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia en el asunto).

⁴⁹ Resolución 7/34 del Consejo de Derechos Humanos; el mandato fue prorrogado en 2011 por la resolución 16/33 del Consejo de Derechos Humanos.

Experto independiente en la esfera de los derechos culturales

Se trata de uno de los mandatos más recientes de los procedimientos especiales, creado por el Consejo de Derechos Humanos en 2009. El mandato, que figura en la resolución 10/23 del Consejo, no confiere expresamente ninguna facultad al Experto independiente para comunicarse urgentemente con los Estados con respecto a presuntas violaciones de los derechos culturales. Sin embargo, se hace un llamamiento a los Estados “para que cooperen con el experto independiente y lo asistan en el cumplimiento de su mandato, le faciliten toda la información necesaria que les pida y consideren seriamente la posibilidad de dar una respuesta favorable a las solicitudes que les dirija para visitar sus países”.

Se pide al Experto que:

- Identifique las mejores prácticas en la promoción y protección de los derechos culturales a nivel local, nacional, regional e internacional;
- Detecte los obstáculos que pueden existir para la promoción y protección de los derechos culturales y presentar propuestas y/o recomendaciones al Consejo acerca de posibles medidas para superarlos;
- Trabaje, en cooperación con los Estados, para fomentar la adopción de medidas de promoción y protección de los derechos culturales a nivel local, nacional, regional e internacional, mediante propuestas concretas destinadas a intensificar la cooperación subregional, regional e internacional;
- Estudie la relación entre derechos culturales y diversidad cultural, con el fin de promover aún más los derechos culturales;
- Integre en su labor la perspectiva de género y de la discapacidad;
- Trabaje en estrecha coordinación, evitando las duplicaciones innecesarias, con las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, otros procedimientos especiales del Consejo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la UNESCO.

En la resolución por la que se creó el mecanismo también se considera que “la diversidad cultural y el proceso de desarrollo cultural de todos los pueblos y naciones son fuente de enriquecimiento mutuo para la vida cultural de la humanidad”; que “nadie puede invocar la diversidad cultural para vulnerar los derechos humanos garantizados por el derecho internacional, ni para limitar su alcance”; y que “los Estados tienen la responsabilidad de promover y proteger los derechos culturales”.

Si desea ponerse en contacto con el Experto independiente, puede dirigirse a ieulturalrights@ohchr.org.

Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes

Creado en 2002 por la Comisión de Derechos Humanos de conformidad con una recomendación del Programa de Acción de Durban, el Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes se ocupa de los problemas de discriminación racial que sufren los afrodescendientes y propone medidas para tratar de solucionar esos problemas⁵⁰. Desde 2006, el Grupo de Trabajo depende del Consejo de Derechos Humanos.

⁵⁰ Resolución 2002/68 de la Comisión de Derechos Humanos. Véase www.ohchr.org/EN/Issues/Racism/WGAfricanDescent/Pages/WGEPADIndex.aspx (consultado el 29 de noviembre de 2012).

El mandato del Grupo de Trabajo, como se dispuso en la resolución 2002/68 de la Comisión, ha cambiado algo con el tiempo. En la última prórroga del mandato se pide al Grupo de Trabajo que, entre otras cosas, estudie los problemas de discriminación racial a que hacen frente las personas de ascendencia africana que viven en la diáspora; proponga medidas encaminadas a garantizar el acceso pleno y efectivo de las personas de ascendencia africana al sistema judicial; presente recomendaciones sobre la formulación, aplicación y vigilancia del cumplimiento de disposiciones eficaces para suprimir el establecimiento de perfiles raciales de las personas de ascendencia africana; y proponga medidas para eliminar la discriminación racial contra los africanos y las personas de ascendencia africana en todo el mundo⁵¹. El Grupo de Trabajo presenta un informe anual al Consejo sobre sus actividades.

En 2005, el Grupo de Trabajo empezó a solicitar invitaciones de los Estados a fin de poder llevar a cabo visitas a los países y facilitar su comprensión a fondo de los problemas. En el sitio web del Grupo de Trabajo se subraya que “esas misiones no están concebidas en modo alguno para que sean inquisitivas, sino que pueden hacer que se conozcan mejor las medidas adoptadas por un gobierno para eliminar la discriminación racial de los afrodescendientes”. Hasta la fecha, se han realizado misiones a Bélgica, el Ecuador, los Estados Unidos de América y Portugal. Los informes sobre estas misiones se presentan al Consejo de Derechos Humanos y se publican en el sitio web del Grupo de Trabajo.

El Grupo de Trabajo se reúne anualmente durante un período de sesiones de cinco días de duración, en sesiones privadas y públicas. Cada período de sesiones se suele dedicar a un tema concreto, como el establecimiento de perfiles raciales, la administración de justicia, el racismo y los medios de comunicación, el acceso a la educación, el racismo y el empleo, el racismo y la salud o el racismo y la vivienda. Las ONG reconocidas como entidades consultivas por el Consejo Económico y Social, así como las organizaciones acreditadas para la Conferencia de Durban de 2001, pueden participar activamente en los debates celebrados durante estos períodos de sesiones. Los expertos a menudo proceden de la sociedad civil. A fin de facilitar una participación más amplia, en la resolución 9/28 del Consejo se recordó “la creación de un fondo voluntario con el fin de aportar recursos adicionales para, entre otras cosas, la participación de personas de ascendencia africana, representantes de los países en desarrollo, especialmente los países menos adelantados, organizaciones no gubernamentales y expertos en las sesiones abiertas del Grupo de Trabajo” y se invitó a los Estados a que contribuyeran a ese fondo.

Si desea ponerse en contacto con el Grupo de Trabajo, puede dirigirse a africandescent@ohchr.org.

Datos de contacto e información adicional

Ya hemos ofrecido la información de contacto de los diversos procedimientos tratados en este capítulo. También se puede enviar información al ACNUDH (véase la dirección a continuación) especificando el mecanismo concreto al que va dirigida en la línea del asunto del mensaje de correo electrónico o en la parte exterior del sobre.

⁵¹ Resolución 9/28 del Consejo.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
(ACNUDH)
Palacio de las Naciones
8-14 Avenue de la Paix
CH-1211 Ginebra 10
Suiza

Teléfono: 41 22 917 9220

Correo electrónico: InfoDesk@ohchr.org

Una importante fuente de información sobre las próximas visitas a países de los procedimientos especiales y otras cuestiones conexas es el sistema de difusión de mensajes de correo electrónico de la Sección de la Sociedad Civil del ACNUDH⁵². Una referencia útil es *Procedimientos Especiales de las Naciones Unidas: Hechos y Cifras*, que se actualiza anualmente⁵³.

⁵² Si desea inscribirse en el sistema, haga clic en "Subscribe to e-mail updates" en www.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/CivilSociety.aspx (consultado el 29 de noviembre de 2012).

⁵³ El informe de 2011 está disponible en www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/Facts_Figures2011.pdf (consultado el 29 de noviembre de 2012).

CAPÍTULO V

ÓRGANOS DE TRATADOS DE DERECHOS HUMANOS

Resumen: El sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas basado en tratados incluye procedimientos para que los miembros de las minorías puedan recabar la protección de sus derechos. En este capítulo se describen ocho importantes tratados internacionales de derechos humanos que tratan, respectivamente, sobre los derechos civiles y políticos; los derechos económicos, sociales y culturales; la discriminación racial; los derechos del niño; los derechos de la mujer; la tortura; los derechos de las personas con discapacidad; y los derechos de los trabajadores migratorios. En la primera sección se explica el sistema de presentación de informes por los Estados común a todos los tratados de derechos humanos y se proponen maneras en que las minorías y sus representantes podrían plantear sus preocupaciones ante los órganos internacionales de tratados. En la segunda sección se describen los mecanismos de denuncia disponibles en el marco de seis de los tratados para las personas que consideren que sus derechos han sido violados.

Tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas

Hay nueve tratados internacionales fundamentales jurídicamente vinculantes de derechos humanos en el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas sobre muchos de esos derechos⁵⁴. El último es la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, que entró en vigor el 23 de diciembre de 2010.

Cada tratado tiene un comité especializado que vigila la manera en que los Estados cumplen sus obligaciones de derechos humanos en el marco del tratado respectivo (véase la figura IV). Los comités, generalmente conocidos como órganos de tratados, están integrados por expertos internacionales en derechos humanos y varían en tamaño de 10 a 25 miembros. Los miembros de los comités tienen mandatos de cuatro años y varios tratados limitan el número de mandatos que puede desempeñar un miembro. A pesar de que son elegidos por los Estados partes en el tratado, los miembros ejercen sus funciones a título personal y no como representantes de sus gobiernos. Los comités se reúnen durante varias semanas al año, normalmente en Ginebra; el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y el Comité de Derechos Humanos se reúnen una vez en Nueva York y dos en Ginebra.

Si un país no es parte en un tratado pertinente, no se pueden invocar los procedimientos del tratado para reparar las violaciones. En esos casos, los procedimientos basados en la Carta de las Naciones Unidas, creados por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y otros órganos (descritos en los caps. III y IV), sirven para abordar la situación de los derechos humanos en el país.

El ACNUDH tiene un proceso de consultas abierto sobre el fortalecimiento de los órganos de tratados para perfeccionar y fortalecer el sistema de los órganos de tratados⁵⁵.

⁵⁴ El texto completo de cada tratado y la lista de los Estados que lo han ratificado están disponibles en <http://treaties.un.org>.

⁵⁵ Véase www2.ohchr.org/english/bodies/HRTD/index.htm (consultado el 30 de noviembre de 2012).

Figura IV. Tratados y órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas

Tratado	Órgano de tratado	Número de miembros	Número y lugar de celebración de los períodos de sesiones	Observaciones o recomendaciones generales aprobadas	Periodicidad de la obligación de presentar informes	Examen de los informes de los Estados partes y formulación de recomendaciones	Procedimiento de denuncias individuales	Mecanismos adicionales
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (175 partes)	Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial	18	2 al año, en Ginebra	34	2 años	En virtud del artículo 9 Informes examinados al año: 24 Informes pendientes de examen: 16 (retraso estimado de menos de 1 año)	Sí, mediante la aceptación del artículo 14 Comunicaciones registradas pendientes de examen: 3 Tiempo medio entre el registro y la decisión final sobre el fondo: 1,5 años	
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (160 partes)	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	18	2 al año, en Ginebra	21	5 años	En virtud de los artículos 16 y 17 Informes examinados al año: 10 Informes pendientes de examen: 44 (retraso estimado de más de 4 años)	Sí, en virtud del Protocolo Facultativo (aún no en vigor)	Sí, en virtud del Protocolo del Protocolo Facultativo, artículo 11 (aún no en vigor)
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (167 partes)	Comité de Derechos Humanos	18	3 al año: 2 en Ginebra, 1 en Nueva York	34	A discreción del Comité, pero por lo general cada 4 años	En virtud del artículo 40 Informes examinados al año: 15 Informes pendientes de examen: 25 (retraso estimado de casi 2 años)	Sí, en virtud del primer Protocolo Facultativo Comunicaciones registradas pendientes de examen: 340 Tiempo medio entre el registro y la decisión final sobre el fondo: 3,5 años	
Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (187 partes)	Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer	23	3 al año: 2 en Ginebra, 1 en Nueva York	28	4 años	En virtud del artículo 18 Informes examinados al año: 24 Informes pendientes de examen: 48 (retraso estimado de 2 años)	Sí, en virtud del Protocolo Facultativo Comunicaciones registradas pendientes de examen: 10 Tiempo medio entre el registro y la decisión final sobre el fondo: 2 años	Investigaciones sobre violaciones graves o sistemáticas, en virtud del Protocolo Facultativo, artículos 8 a 10

Figura IV. Tratados y órganos de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas (continuación)

Tratado	Órgano de tratado	Número de miembros	Número y lugar de celebración de los periodos de sesiones	Observaciones o recomendaciones generales aprobadas	Periodicidad de la obligación de presentar informes	Examen de los informes de los Estados partes y formulación de recomendaciones	Procedimiento de denuncias individuales	Mecanismos adicionales
Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (149 partes)	Comité contra la Tortura	10	2 al año, en Ginebra	2	4 años	En virtud de los artículos 19 y 20 Informes examinados al año: 14 Informes pendientes de examen: 20 (retirado estimado de casi 2 años)	Sí, mediante la aceptación del artículo 22 Comunicaciones registradas pendientes de examen: 100 Tiempo medio entre el registro y la decisión final sobre el fondo: 2,5 años	Investigaciones sobre la práctica sistemática de la tortura mediante la aceptación del artículo 20
Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (61 partes)	Subcomité para la Prevención de la Tortura	25	3 al año, en Ginebra	0	n.a.	n.a.	n.a.	Visitas periódicas a lugares donde se encuentren personas privadas de su libertad, en virtud de los artículos 11 a 16
Convención sobre los Derechos del Niño (193 partes)	Comité de los Derechos del Niño	18	3 al año, en Ginebra	13	5 años	En virtud del artículo 44 Informes examinados al año: 30 (incluidos los informes sobre los dos primeros Protocolos facultativos) Informes pendientes de examen: 99 (retirado estimado de más de 3 años)	Sí, en virtud del Protocolo facultativo relativo a un procedimiento de comunicaciones (aún no en vigor)	Investigaciones sobre violaciones graves o sistemáticas, en virtud del Protocolo facultativo, artículos 13 y 14 (aún no en vigor)

Figura IV. Tratados y órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas (continuación)

Tratado	Órgano de tratado	Número de miembros	Número y lugar de celebración de los períodos de sesiones	Observaciones o recomendaciones generales aprobadas	Periodicidad de la obligación de presentar informes	Examen de los informes de los Estados partes y formulación de recomendaciones	Procedimiento de denuncias individuales	Mecanismos adicionales
Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (45 partes)	Comité sobre los Trabajadores Migratorios	14	2 al año, en Ginebra	1	5 años	En virtud de los artículos 73 y 74 Informes examinados al año: 4 Informes pendientes de examen: 6 (retraso estimado de 1,5 años)	Sí, mediante la aceptación del artículo 77 (aún no en funcionamiento)	
Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (108 partes)	Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad	18	2 al año, en Ginebra	0	4 años	En virtud de los artículos 35 y 36 Informes examinados al año: 4 Informes pendientes de examen: 23 (retraso estimado de casi 6 años)	Sí, en virtud del Protocolo facultativo Comunicaciones registradas pendientes de examen: 5 Tiempo medio entre el registro y la decisión final sobre el fondo: n.a. (el Comité todavía no ha adoptado su primera decisión)	Investigaciones sobre violaciones sistemáticas, en virtud del Protocolo facultativo, artículo 6
Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (30 partes)	Comité contra la Desaparición Forzada	10	2 al año, en Ginebra	0	A solicitud del Comité	En virtud del artículo 29 Informes examinados al año: por determinar Informes pendientes de examen: 0	Sí, mediante la aceptación del artículo 31	Visitas, investigaciones sobre violaciones graves o sistemáticas, en virtud de los artículos 33 y 34

Los órganos de tratados vigilan el cumplimiento por los Estados de sus obligaciones en virtud de los tratados de dos maneras principales. La primera es el examen de los informes presentados periódicamente por los Estados sobre su aplicación del tratado correspondiente. Los Estados partes tienen la obligación jurídica de presentar estos informes, que informan al órgano de tratado sobre las medidas adoptadas por el Estado para cumplir sus obligaciones en virtud del tratado, en la legislación y por otros medios. Este requisito de presentación de informes se aplica a todos los órganos de tratados, salvo el Subcomité para la Prevención de la Tortura, establecido en virtud del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes.

También vigilan el cumplimiento de los tratados mediante el examen de las denuncias, que se suelen denominar "comunicaciones", presentadas por particulares de violación de derechos que los asisten en virtud de un tratado determinado (véase la figura IV).

Algunos órganos de tratados tienen facultades adicionales y pueden, por propia iniciativa, comenzar investigaciones si han recibido información fidedigna que contenga indicios fundados de violaciones graves o sistemáticas de la convención correspondiente en el territorio de un Estado parte.

Además, muchos órganos de tratados aprueban observaciones o recomendaciones generales en las que se interpretan o desarrollan disposiciones de los tratados. Varios órganos de tratados también organizan debates temáticos durante sus períodos de sesiones, que pueden contribuir a su formulación y aprobación. Se prepara y publica periódicamente una recopilación de las observaciones o recomendaciones generales de los órganos de tratados.

Los derechos protegidos

En esta sección se resumen algunos artículos de determinados tratados que pueden ser especialmente importantes para las minorías. Cabe observar que cada tratado internacional de derechos humanos se aplica a las personas pertenecientes a minorías mediante la cláusula de no discriminación incluida en el tratado. Sin embargo, también es importante recordar que las minorías tienen derecho a *todos* los derechos reconocidos a las personas que viven dentro de la jurisdicción del Estado. Las ONG, entre otros, deben utilizar los mecanismos descritos en este capítulo siempre que consideren que un Estado podría garantizar mejor los derechos humanos, independientemente de que los problemas detectados sean específicos de las minorías o tengan un alcance más general. Al final de este capítulo se ofrecen orientaciones adicionales sobre la manera en que las ONG pueden proporcionar información a los órganos de tratados particulares.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que entró en vigor en 1976, protege numerosos derechos, muchos de los cuales se suelen denominar "derechos civiles" o "libertades civiles" en la legislación nacional. El Pacto es el único tratado mundial que contiene una disposición (art. 27) que se refiere específicamente a los derechos de las minorías (los mecanismos europeos relativos a las minorías se tratan en los caps. XII a XIV):

Artículo 27 En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.

El artículo 27 se aplica técnicamente solo a "las personas que pertenezcan a dichas minorías", no a los propios grupos o comunidades minoritarios, aunque el aspecto colectivo de este

derecho se subraya en el siguiente fragmento: “en común con los demás miembros de su grupo”. La expresión “no se negará” puede dar la impresión de que el Estado solo debe abstenerse de determinadas acciones, en lugar de estar obligado a adoptar medidas positivas para promover o ayudar a las minorías en el ejercicio de sus derechos. Sin embargo, el Comité de Derechos Humanos, en su Observación general N° 23 (1994), señaló que es posible que se pida a los Estados que adopten “medidas positivas de protección” para proteger los derechos de su violación, no solo por el propio Estado parte, sino también por otras personas. El Comité también ha declarado que si existe o no una minoría es una cuestión de hecho, que no depende del reconocimiento formal por parte de un Estado. El Comité también sugirió que era posible que los Estados tuvieran que asegurar “la participación eficaz de los miembros de comunidades minoritarias en las decisiones que les afectan”, a fin de garantizar el pleno ejercicio del derecho a la cultura.

Otros derechos recogidos en el Pacto pueden ser particularmente relevantes para las minorías, incluidos los siguientes.

El *artículo 1* establece el derecho de “todos los pueblos” de libre determinación, que incluye el derecho a establecer libremente su condición política y proveer a su desarrollo económico, social y cultural. Los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales. Sin embargo, según el Comité de Derechos Humanos, este derecho no pertenece a las minorías por sí mismas, a pesar de que la distinción entre “pueblos” y “minorías” no es siempre fácil de trazar. En ningún caso se considerará que esta disposición apoya las demandas de las minorías para la separación o secesión de un Estado existente.

El *artículo 2.1* garantiza que los derechos protegidos por el Pacto se aplican a todos los individuos, “sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”. Este derecho se aplica a todos los individuos que se encuentren en el territorio de un Estado o bajo su jurisdicción (véase la Observación general N° 18 (1989)).

El *artículo 3* prevé la igualdad en el goce de todos los derechos por los hombres y las mujeres (véase la Observación general N° 28 (2000)).

El *artículo 12* garantiza el derecho a circular libremente y a escoger su residencia a toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado, así como el derecho a salir de cualquier país y a entrar en su propio país (véase la Observación general N° 27 (1999)).

El *artículo 17* protege de injerencias en la vida privada, la familia, el domicilio o la correspondencia de las personas, así como de ataques a la honra y la reputación (véanse las Observaciones generales N°s 16 (1988) y 23 (1994)).

El *artículo 18* es fundamental para las minorías y protege la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. Las minorías pueden manifestar su religión tanto en público como en privado mediante el culto, la celebración de los ritos, las prácticas y la enseñanza y los padres tienen la libertad para garantizar que los hijos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones (véase la Observación general N° 22 (1993)).

El *artículo 19* protege el derecho a la libertad de opinión y de expresión. Ello es fundamental para la capacidad de las minorías para comunicarse en su propio idioma y comprende “la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento”. Como ocurre con muchos otros derechos, la libertad de expresión se puede restringir legítimamente por la ley, pero solo si esas restricciones son necesarias para proteger los derechos de los demás o la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas (véase la Observación general N° 10 (1983)).

El *artículo 20* exige a los gobiernos que prohíban toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia (véase la Observación general N° 11 (1983)).

El *artículo 22* garantiza la libertad de asociación. Aunque la mayoría de sus disposiciones afecta a los sindicatos, este artículo también protege el derecho a establecer organizaciones educativas, culturales, políticas y de otro tipo propias de las minorías y a participar en ellas.

El *artículo 25* establece los derechos y las oportunidades de los ciudadanos de participar en la dirección de los asuntos públicos, votar y ser elegidos y tener acceso a las funciones públicas (véase la Observación general N° 25 (1996)).

El *artículo 26* es una cláusula general de no discriminación que garantiza la igualdad ante la ley e igual protección para todos. Como señaló el Comité de Derechos Humanos en su Observación general N° 18 (1989), "no toda diferenciación de trato constituirá una discriminación, si los criterios para tal diferenciación son razonables y objetivos y lo que se persigue es lograr un propósito legítimo en virtud del Pacto". Por lo tanto, esta disposición no impide que el Estado haga distinciones razonables entre categorías de personas, como la necesidad de hablar el idioma oficial en determinadas circunstancias, pero prohíbe toda distinción no razonable basada en la condición de una persona como miembro de un grupo minoritario.

La jurisprudencia derivada del examen de casos individuales también contribuye a la interpretación del Comité de los derechos sustantivos garantizados en virtud del Pacto⁵⁶.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales entró en vigor en 1976. Si bien establece claramente estos derechos concretos, permite a los Estados una mayor flexibilidad en la manera de aplicarlos que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que ya hemos descrito. En otras palabras, los Estados gozan de un amplio margen de discrecionalidad para determinar la mejor manera de proteger estos derechos, teniendo en cuenta las diferentes circunstancias de cada uno. Por consiguiente, algunos han señalado que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales crea obligaciones de resultado en lugar de obligaciones de conducta.

El *artículo 2* del Pacto reconoce que los Estados tienen diferentes capacidades para prestar servicios como la atención de la salud y la educación superior. Al mismo tiempo, el artículo establece que cada uno de los Estados partes se ha comprometido "a adoptar medidas [...] hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos".

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha aclarado que se deben adoptar medidas concretas para cumplir las obligaciones del Pacto. En particular, ningún Estado parte puede adoptar deliberadamente medidas regresivas sin proporcionar una justificación aceptable para ello. El Comité también ha indicado que los Estados tienen la obligación, como mínimo, de asegurarse de que se disponga de los niveles básicos de alimentos, atención de la salud, vivienda y educación, en función de los recursos a su disposición. El Pacto también incluye una cláusula de no discriminación (art. 2 2)) para garantizar el ejercicio de los derechos sin discriminación alguna. El Comité ha explicado el contenido de esta disposición en su Observación general N° 20 (2009). Por ejemplo, en relación con la esfera privada, el Comité afirma que "a menudo

⁵⁶ La jurisprudencia de los órganos de tratados está disponible en: <http://tb.ohchr.org/default.aspx> (consultado el 30 de noviembre de 2012). (En "Type", seleccione "Jurisprudence".)

se observan casos de discriminación en la familia, el lugar de trabajo y otros sectores de la sociedad. Por ejemplo, los actores del sector privado de la vivienda (como los propietarios de viviendas privadas, los proveedores de crédito o los proveedores de viviendas públicas) pueden negar directa o indirectamente el acceso a una vivienda o a hipotecas por motivos de etnia, estado civil, discapacidad u orientación sexual, mientras que algunas familias pueden negarse a escolarizar a sus hijas. Los Estados partes deben por lo tanto aprobar medidas, incluidas leyes, para velar por que los individuos y entidades no apliquen los motivos prohibidos de discriminación en la esfera privada”.

Otros artículos del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales son de especial importancia para las minorías, incluidos los siguientes.

El *artículo 3* dispone que los Estados deben asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos (véase la Observación general N° 16 (2005)).

Los *artículos 6 y 7* se refieren al derecho a trabajar, que comprende la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido, así como el derecho al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias (véase la Observación general N° 18 (2005)).

El *artículo 11* establece el derecho a un nivel de vida adecuado, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia (véanse las Observaciones generales N°s 4 (1991), relativa a una vivienda adecuada, 7 (1997), relativa a los desalojos forzosos, 12 (1999), relativa a la alimentación, y 15 (2002), relativa al agua).

El *artículo 12* requiere que los Estados aseguren el más alto nivel posible de salud física y mental, incluida la obligación de reducir la mortalidad infantil y promover el sano desarrollo de los niños (véase la Observación general N° 14 (2000)).

Los *artículos 13 y 14* establecen el derecho de toda persona a la educación, incluida la disposición de que la enseñanza primaria debe ser obligatoria y gratuita para todos. Especialmente interesante para las minorías es la libertad de “los particulares y entidades” para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que estas instituciones cumplan las normas mínimas que pueda establecer el Estado (véanse las Observaciones generales N°s 11 (1999), relativa a la enseñanza primaria, y 13 (1999), relativa a la educación).

El *artículo 15* dispone que toda persona tiene el derecho a participar en la vida cultural y a la protección de su propiedad intelectual (véanse las Observaciones generales N°s 17 (2005), relativa a la propiedad intelectual, y 21 (2009), relativa a la vida cultural). En la Observación general N° 21 se observa, entre otras cosas, que “los programas educativos de los Estados partes deben respetar las particularidades culturales de las minorías nacionales o étnicas, lingüísticas y religiosas” y que los Estados deben “respetar el libre acceso de las minorías a su cultura, patrimonio y otras formas de expresión, así como el libre ejercicio de su identidad y sus prácticas culturales”. Los párrafos 32 y 33 de la observación general se dedican específicamente a las minorías y hay muchas otras referencias a las minorías a lo largo del texto.

Como muchos otros órganos de tratados, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales celebra debates sobre temas y cuestiones concretos, en los que las ONG han participado periódicamente. Muchos de ellos tienen un interés directo para los representantes de las minorías y a menudo sientan las bases para futuras observaciones generales.

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial

La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial entró en vigor en 1969. A veces se supone, erróneamente, que solo se puede invocar para luchar contra los marcos jurídicos oficiales que discriminan por razón del color. De hecho,

la aplicación de la Convención es mucho más amplia: la “discriminación racial” se define como “toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje *u origen nacional o étnico* que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública” (la cursiva es nuestra). De hecho, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha estudiado sistemáticamente la discriminación de las minorías en su examen de los informes periódicos que le presentan los Estados. Por lo tanto, los representantes de las minorías que deseen proporcionar información complementaria o alternativa a la descripción del Estado de la situación de las minorías en el país deben centrarse fundamentalmente en la Convención.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha preparado mecanismos, denominados medidas de alerta temprana, concebidos para que los problemas existentes no se conviertan en conflictos, y procedimientos de urgencia, destinados a abordar los problemas que requieran una atención inmediata. Las cartas enviadas en el marco de estos procedimientos se publican en el sitio web del Comité.

Las medidas de alerta temprana se pueden utilizar cuando están presentes uno o más de los indicadores siguientes:

- a) Un cuadro importante y persistente de discriminación racial, observable en los indicadores sociales y económicos;
- b) Una tendencia a la rápida propagación del odio y la violencia raciales o de la propaganda racista o el llamamiento a la intolerancia racial lanzado por personas, grupos u organizaciones, en particular funcionarios elegidos u otros funcionarios del Estado;
- c) Aprobación de nuevas disposiciones legislativas discriminatorias;
- d) Políticas segregacionistas o exclusión *de facto* de los miembros de un grupo de la vida política, económica, social y cultural;
- e) Ausencia de un marco legislativo adecuado que defina y penalice todas las formas de discriminación racial o ausencia de mecanismos efectivos, incluida la falta de procedimientos para la interposición de recursos;
- f) Políticas o prácticas de impunidad frente a: i) la violencia contra miembros de un grupo identificado sobre la base de la raza, el color, la ascendencia o la nacionalidad o el origen étnico por funcionarios del Estado o agentes privados; ii) las declaraciones graves de dirigentes políticos o personalidades que aprueben o justifiquen la violencia contra un grupo identificado por motivos de raza, color, ascendencia u origen nacional o étnico; iii) la aparición y la organización de milicias y/o de grupos políticos extremistas basados en una plataforma racista;
- g) Importantes corrientes de refugiados o de personas desplazadas, especialmente cuando los interesados pertenecen a grupos étnicos específicos;
- h) Injerencia en las tierras tradicionales de los pueblos indígenas o expulsión de esos pueblos de sus tierras, en particular con fines de explotación de los recursos naturales;

- i) Actividades contaminantes o peligrosas que reflejen un cuadro de discriminación racial y causen daños considerables a grupos específicos⁵⁷.

La Convención permite específicamente a los Estados la adopción de “medidas especiales” para que determinados grupos raciales o étnicos o particulares puedan disfrutar de los mismos derechos en la práctica, siempre que esas medidas no den lugar al mantenimiento permanente de derechos distintos para grupos raciales diferentes. Estas medidas se suelen denominar “acción afirmativa” o “discriminación positiva” y se pueden adoptar para corregir injusticias históricas y para lograr que las minorías reciban un trato justo. Esta cuestión es objeto de la Recomendación general N° 32 (2009) del Comité.

La obligación de un Estado en virtud de la Convención se extiende no solo a sus propias acciones y las de otras autoridades públicas. También debe prohibir y hacer cesar la discriminación racial practicada por personas, grupos u organizaciones (art. 2 1) d)). Los Estados deben sancionar, conforme a la ley, la difusión de ideas basadas en la superioridad o en el odio racial y deben prohibir a las organizaciones la promoción y la incitación a la discriminación racial (art. 4 a)). Los Estados deben también tomar “medidas inmediatas y eficaces, especialmente en las esferas de la enseñanza, la educación, la cultura y la información, para combatir los prejuicios que conduzcan a la discriminación racial y para promover la comprensión, la tolerancia y la amistad entre las naciones y los diversos grupos raciales o étnicos” (art. 7).

Los derechos que se deben garantizar sin discriminación racial se especifican en el artículo 5 y son similares a los de otros tratados internacionales de derechos humanos. Comprenden la igualdad de tratamiento en los órganos jurisdiccionales, el derecho a participar en los asuntos públicos y acceder, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas, la libertad de circulación y residencia, la libertad de opinión y de expresión y el derecho de acceso a todos los lugares y servicios destinados al uso público. Entre las cuestiones destacadas por el Comité se encuentran los no ciudadanos (Recomendaciones generales N°s 11 (1993) y 30 (2004)), la formación de los funcionarios encargados de la aplicación de la ley (Recomendación general N° 13 (1993)), la libre determinación (Recomendación general N° 21 (1996)), los pueblos indígenas (Recomendación general N° 23 (1997)), la discriminación de los romaníes (Recomendación general N° 27 (2000)), el seguimiento de la Conferencia de Examen de Durban (Recomendaciones generales N°s 28 (2002) y 33 (2009)) y la discriminación basada en la ascendencia (Recomendación general N° 29 (2002)).

Convención sobre los Derechos del Niño

Con 193 Estados partes, es el tratado de derechos humanos más ampliamente ratificado. Entró en vigor en 1990. Se centra en la promoción y la protección de los derechos de los niños (definidos como personas menores de 18 años). Aunque los niños disfrutaban de todos los derechos humanos establecidos en los demás tratados, la reiteración de estos derechos en un único documento integral haciendo hincapié en las circunstancias concretas de los niños ofreció la oportunidad de desarrollar disposiciones adicionales pertinentes para los niños. La Convención reconoce al niño como sujeto de derechos que puede ejercer sus propios derechos de conformidad con su capacidad en evolución, edad y madurez. Los problemas de la participación de niños en los conflictos armados y de la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía se tratan más detalladamente en los dos Protocolos facultativos de la Convención, aprobados en 2000. A continuación mencionamos algunos de los artículos de la Convención de especial importancia para las minorías.

⁵⁷ Si desea más información sobre el procedimiento de alerta temprana, visite www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/early-warning.htm (consultado el 2 de diciembre de 2012).

El *artículo 2* dispone que los derechos enunciados en la Convención se deben garantizar sin distinción alguna por razón, entre otras condiciones, de la raza, el color, el idioma, la religión o el origen nacional o étnico. La no discriminación es uno de los cuatro principios generales consagrados en la Convención.

El *artículo 3* establece otro principio general, que el interés superior del niño será una consideración primordial en todas las medidas concernientes a los niños.

El *artículo 7* requiere que los niños sean inscritos inmediatamente después de su nacimiento y tengan derecho a un nombre y a una nacionalidad.

El *artículo 8* garantiza el derecho del niño a “preservar su identidad”.

El *artículo 17* alienta a los medios de comunicación a que cooperen en la producción y la difusión de materiales procedentes de diversas fuentes culturales y “a que tengan particularmente en cuenta las necesidades lingüísticas del niño perteneciente a un grupo minoritario”.

El *artículo 20* dispone que se debe prestar particular atención al origen étnico, religioso, cultural y lingüístico del niño, cuando sea necesario colocar a un niño privado de su medio familiar en un hogar distinto del de su familia.

En el *artículo 29* queda reflejado el propósito fundamental de la educación y se afirma, entre otras cosas, que la educación del niño deberá estar encaminada a inculcar al niño el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales; su propia identidad cultural, idioma y valores; los valores nacionales del país en que vive y del país de que sea originario; y los valores de otras civilizaciones (véase la Observación general N° 1 (2001)).

El *artículo 30* se dedica específicamente a los niños pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas y, básicamente, se garantiza el derecho, que también figura en las disposiciones del artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, a tener su propia vida cultural, practicar su propia religión y emplear su propio idioma. Al presentar informes al Comité de los Derechos del Niño, los Estados partes deben proporcionar información sobre las medidas adoptadas para proteger a los niños pertenecientes a minorías.

El *artículo 31* insta a los Estados a que respeten y promuevan el derecho del niño a participar en la vida cultural y artística.

El Comité de los Derechos del Niño ha adoptado una serie de observaciones generales y mantiene periódicamente debates sobre las cuestiones pertinentes. Aunque no se ha dedicado ninguna observación general a los niños de las minorías en sí mismos, la Observación general N° 11 (2009) se refiere a los niños indígenas.

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer

Esta Convención, que entró en vigor en 1981, trata de los derechos de las mujeres, incluido el derecho a la igualdad de trato ante la ley; la igualdad en la educación, la participación política, el empleo, la salud y la economía; la libertad de la explotación sexual; y la posibilidad de adoptar medidas especiales de carácter temporal para superar la desigualdad. Además de convenir en eliminar la discriminación contra la mujer practicada por “cualesquiera personas, organizaciones o empresas”, los Estados partes acuerdan adoptar las medidas adecuadas “para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas” que constituyan discriminación contra la mujer (la cursiva es nuestra).

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer se ha pronunciado constantemente sobre la situación de la mujer durante los conflictos armados y sobre la violencia de género. En 1992, el Comité aprobó la Recomendación general N° 19 (1992),

relativa a la violencia contra la mujer, que reflejaba la gran preocupación internacional por que la mujer siguiera sufriendo numerosas formas de discriminación por razón de su género. La Recomendación general N° 26 (2008) se refiere a los derechos de las trabajadoras migratorias, que a menudo son miembros de una minoría.

Determinados artículos de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer pueden ser de particular importancia para las mujeres de las minorías.

El *artículo 5* obliga a los Estados partes a tomar “todas las medidas apropiadas [...] para modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres,” con miras a alcanzar la eliminación “de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres”.

El *artículo 7* se refiere al derecho de las mujeres a participar en la vida pública y a ocupar cargos públicos (véase la Recomendación general N° 23 (1997)).

El *artículo 10* requiere que los programas educativos eliminen los conceptos estereotipados de los papeles masculino y femenino.

El *artículo 14* se refiere a los problemas especiales a que hacen frente las mujeres rurales, muchas de las cuales pueden ser miembros de minorías (véase la Recomendación general N° 16 (1991)).

El *artículo 16* reitera que las mujeres y los hombres tendrán los mismos derechos en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y la familia, incluido el derecho para contraer matrimonio libremente y solo por su pleno consentimiento y su libre albedrío. También establece que no tendrán ningún efecto jurídico los esponsales o el matrimonio de niños (véase la Recomendación general N° 21 (1994)).

Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y su Protocolo Facultativo

La Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes entró en vigor en 1987 y su Protocolo Facultativo en 2006. El principio de no discriminación es básico y general en la protección de los derechos humanos y fundamental para la interpretación y aplicación de la Convención. La no discriminación figura en la propia definición de tortura de la Convención; el artículo 1.1 prohíbe expresamente determinados actos cuando se lleven a cabo por “cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación [...]”

La protección de ciertas personas o poblaciones minoritarias o marginadas que corren mayor peligro de ser torturadas forma parte de la obligación de impedir la tortura y los malos tratos. Los Estados partes deben velar por que, en lo que respecta a las obligaciones derivadas de la Convención, sus leyes se apliquen efectivamente a todas las personas. Por lo tanto, los Estados Partes deben garantizar la protección de los miembros de los grupos que corren mayor peligro de ser torturados, enjuiciando y castigando cabalmente todos los actos de violencia y maltrato cometidos contra ellos y velando por la aplicación de otras medidas positivas de prevención y protección. También es fundamental para la prevención de esas violaciones y el establecimiento de una cultura de respeto de las minorías la eliminación de la discriminación en el empleo y la provisión de capacitación de concienciación de manera continua en contextos en que es probable que se cometan tortura o malos tratos. Se alienta a los Estados partes a promover la contratación de personas pertenecientes a grupos minoritarios, en particular en los ámbitos de la medicina, la educación, penitenciario, las fuerzas del orden, la justicia y la práctica jurídica, en las instituciones de administración pública y el sector privado.

En virtud del principio de no discriminación establecido en la Convención, los miembros de las minorías tienen el mismo derecho que cualquier otra persona a estar protegidos de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Se trata de un derecho absoluto que no se puede derogar bajo ninguna circunstancia, ni siquiera en caso de guerra.

En virtud del *artículo 20*, el Comité, si recibe información fiable que a su juicio parezca indicar de forma fundamentada que se practica sistemáticamente la tortura en el territorio de un Estado parte, puede, tras invitar al Estado a cooperar en el examen de la información, proceder a una investigación confidencial, que podría incluir una visita al país. Sin embargo, algunos Estados partes no han reconocido esta competencia del Comité.

Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad

La Convención y su Protocolo facultativo entraron en vigor en 2008. Su objetivo es desarrollar detalladamente los derechos de las personas con discapacidad y establecer un código de aplicación.

En el *artículo 1* se establece que el propósito de la Convención es promover, proteger y asegurar “el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente”.

El *artículo 4* requiere que los Estados que ratifiquen la Convención se comprometan a desarrollar y aplicar políticas, leyes y medidas administrativas para asegurar los derechos reconocidos en la Convención y derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas que constituyan discriminación.

El *artículo 24.3 b)* requiere específicamente que los Estados partes faciliten el aprendizaje de la lengua de señas y promuevan la identidad lingüística de las personas sordas.

En el *artículo 30.4* se establece que las personas con discapacidad tendrán derecho, en igualdad de condiciones con las demás, al reconocimiento y el apoyo de su identidad cultural y lingüística específica, incluidas la lengua de señas y la cultura de los sordos.

La Convención es el primer tratado de derechos humanos de las Naciones Unidas que contiene determinados conceptos importantes que se refieren a la no discriminación. Uno es el concepto de “ajustes razonables”, que son las modificaciones y adaptaciones necesarias para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con los demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares

La Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares entró en vigor en 2003. No crea nuevos derechos para los migrantes, sino que pretende garantizar la igualdad de trato y las mismas condiciones laborales para los migrantes y los nacionales. En la parte III de la Convención se enumeran los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, incluidos quienes estén en situación irregular. En la parte IV se enumeran otros derechos de los que estén documentados. La Convención se aplica a todos los trabajadores migratorios, no solo a los que puedan ser étnicamente diferentes de la población del país de acogida, pero muchos trabajadores migratorios son también miembros de minorías.

El *artículo 1* establece que la Convención se aplica, salvo cuando en ella se disponga otra cosa, a todos los trabajadores migratorios y a sus familiares “sin distinción alguna por motivos

de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición”.

El artículo 12 establece que los trabajadores migratorios y sus familiares tienen derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, en términos similares a los del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En el párrafo 4 se reconoce la libertad de los padres, cuando por lo menos uno de ellos sea trabajador migratorio, y, en su caso, de los tutores legales para hacer que los hijos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

El artículo 13 establece la libertad de expresión, que comprende “la libertad de recabar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, sin limitaciones de fronteras”. Establece también que este derecho se puede restringir para prevenir “toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia”.

Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas

La Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas fue aprobada en diciembre de 2006 y entró en vigor en diciembre de 2010. A diferencia de muchas otras convenciones de derechos humanos, no contiene ninguna referencia a la no discriminación, puesto que las desapariciones forzadas están prohibidas en todas las circunstancias, incluso en estado de guerra o en otro estado de emergencia. El Comité contra la Desaparición Forzada recibe y examina informes periódicos de los Estados y puede señalar a la atención urgente de la Asamblea General toda situación “que, a su juicio, contiene indicios bien fundados de que la desaparición forzada se practica de forma generalizada o sistemática” en el territorio de un Estado parte (art. 34). El artículo 30 faculta al Comité para responder a toda petición de que se busque y localice a una persona desaparecida y recomendar que el Estado interesado localice y proteja a la persona, independientemente de que el Estado haya aceptado o no el sistema facultativo de denuncias individuales previsto en el artículo 31.

Utilización del sistema de presentación de informes

Todos los principales tratados internacionales de derechos humanos, incluidos los que hemos analizado en el presente capítulo, requieren que los Estados partes presenten un informe al órgano de tratado pertinente que abarque períodos de entre dos y cinco años sobre la manera en que el Estado esté cumpliendo sus obligaciones en virtud del tratado. En el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos no se especifica la frecuencia con la que se deben presentar los informes al Comité de Derechos Humanos y el Comité fija la fecha de presentación del siguiente informe de un Estado en sus observaciones finales. Puede pedir que el siguiente informe se presente en un plazo de tres, cuatro o cinco años. Cada informe debe contener información detallada sobre los esfuerzos del Estado por hacer efectivos los derechos humanos que figuren en el tratado, incluidas las esferas en que se hayan logrado progresos y aquellas en que el Estado haya encontrado obstáculos o problemas. El *Manual on Human Rights Reporting*⁵⁸ establece que una comunicación que se refiera al artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, por ejemplo, debe identificar los grupos minoritarios que existan en el país, describir las “medidas positivas” adoptadas por el Estado para preservar la identidad de esas minorías y describir toda medida adoptada “para ofrecer a las minorías las mismas oportunidades económicas y políticas”.

⁵⁸ Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta G.V.E.97.0.16.

Los órganos de tratados respectivos examinan los informes con representantes del Estado de que se trate, en dos o tres sesiones públicas que por lo general duran alrededor de tres horas. Después de examinar el informe del Estado, el comité aprueba unas "observaciones finales" públicas en que se evalúa el cumplimiento por el Estado reconociendo las novedades positivas, destacando las esferas de preocupación y formulando sugerencias y recomendaciones sobre cuestiones específicas.

El sistema de presentación de informes alienta la apertura y el diálogo constructivo entre el Estado y el comité. En la práctica, sin embargo, surgen problemas. Muchos Estados han presentado sus informes con muchísimo retraso; no todos los informes se examinan oportunamente; no todos los Estados prestan suficiente atención a las observaciones, las sugerencias y las recomendaciones de los comités; y no se da suficiente publicidad a todo el proceso. Aunque los comités (y los Estados) son conscientes de estos problemas y han tratado de consolidar y coordinar sus actividades, las ONG nacionales desempeñan un papel importante al velar por que ello se lleve a cabo en el plano nacional.

El proceso de examen ofrece la oportunidad a un particular o grupo de ayudar a los órganos de tratados a comprender mejor la situación de las minorías en un país determinado. Hay varias maneras de aprovechar de la mejor forma posible el sistema de presentación de informes, la mayoría de las cuales son pertinentes para todos los órganos de tratados mencionados anteriormente.

Alentar al Gobierno a que elabore un informe completo y preciso

Un departamento u organismo gubernamental o a veces varios de ellos se encargan de preparar los informes de un Estado para su presentación al órgano de tratado correspondiente. Es importante averiguar cuál es el organismo responsable y cuándo se está preparando un informe. El ministerio de relaciones exteriores del país suele coordinar la preparación del informe de un Estado y debe ser capaz de proporcionar esta información.

Los informes se convierten en documentos públicos de las Naciones Unidas tras su presentación a un comité, pero los Estados no tienen la obligación de debatir sus informes con sus propios ciudadanos o invitar a otros a que los ayuden a prepararlos. Sin embargo, muchos gobiernos permiten o incluso alientan esa participación y se alienta a las minorías a que se beneficien de ella, ya sea como particulares o como organizaciones. Independientemente de que puedan participar o no en la redacción de un informe, las ONG pueden hacer público el hecho de que se está preparando un informe del Estado en materia de derechos humanos. Una vez que se ha presentado el informe al comité pertinente, es posible que las organizaciones de minorías específicas u ONG más generales de derechos humanos deseen presentar sus propias comunicaciones al comité.

Preparación de un informe alternativo

Los informes alternativos se llaman también informes paralelos o de las ONG. En algunos países, organizaciones establecidas de derechos humanos o comunitarias que tienen un interés especial en el asunto central de un tratado coordinan los informes alternativos. Ello permite que diversos grupos contribuyan al informe y proporciona una visión más completa del cumplimiento del tratado por el Estado. Los defensores de las minorías deben estudiar la manera de contribuir al debate de las cuestiones de los derechos humanos de las minorías en el contexto del informe del Estado. En algunos casos, podría ser apropiado preparar un informe alternativo específico enteramente dedicado a las preocupaciones de las minorías. Aunque es probable que ello atraiga la atención sobre los problemas específicos de las minorías, también implica una gran cantidad de trabajo y recursos, tanto económicos como humanos.

En cualquier caso, un informe alternativo debe abordar determinados artículos del tratado correspondiente y secciones específicas del informe del Estado. Debe ser conciso y preciso y carecer de observaciones políticas innecesarias. La publicación y la presentación de un informe alternativo pueden por sí mismas atraer la atención sobre las cuestiones de derechos humanos tratadas en el informe del Estado. Por ejemplo, la presentación de un informe alternativo ante los medios de comunicación podría ser el primer paso de una campaña continua para destacar omisiones o errores en el informe del Estado y dar a conocer los problemas de derechos humanos. Por lo general, el informe se debe presentar después del informe del Estado, puesto que debe tener en cuenta la información proporcionada por el Estado, pero con bastante antelación al período de sesiones en que se vaya a examinar al Estado.

Si un informe de un Estado no se ha presentado a tiempo, ello no impide la participación de las ONG en el proceso de presentación de informes. Algunos comités examinan la situación de los Estados que no presentan informes en ausencia de informe, precisamente para alentar a los Estados a presentarlos. Siempre que se programa el examen de un Estado, la información de las ONG y otros grupos puede ser útil para el comité.

La información para la presentación se debe enviar directamente al comité correspondiente en Ginebra. El programa de presentación de informes y sesiones de examen se puede consultar en la página web de cada comité, accesible desde el sitio web del ACNUDH (bajo Órganos de DD.HH.). Es importante que el comité reciba información complementaria mucho antes de que se reúna para examinar el informe del Estado. Póngase en contacto con el ACNUDH para que la información proporcionada se difunda a tiempo.

A fin de que el Comité pueda examinar una opinión alternativa completa a la del informe del Estado, en lugar de presentar una gran cantidad de información descoordinada, se alienta a las ONG a que coordinen su comunicación con las de otras organizaciones. Lo mejor es organizar la información de acuerdo con la secuencia en la que los derechos se establezcan en el tratado en particular. En la medida de las posibilidades, se debe hacer referencia a las autoridades competentes y material de apoyo, como datos estadísticos, informes oficiales, resoluciones judiciales o materiales de otros órganos del sistema de las Naciones Unidas. En la medida de las posibilidades también, las ONG deben enviar varias copias de sus materiales al comité, junto con la solicitud por escrito de que se distribuyan entre todos los miembros del comité, siempre que ello esté permitido. El suministro de los materiales en más de un idioma puede ser eficaz.

Participación en las reuniones de los comités

Aunque ello pueda requerir recursos considerables, las ONG podrían estudiar la posibilidad de viajar a Ginebra o Nueva York para proporcionar información directamente al comité cuando se reúna para examinar el informe del Estado. Ello puede resultar útil para aclarar y exponer la comunicación por escrito de las ONG o los representantes de las minorías.

Las normas que regulan la participación de los representantes de las ONG varían de un comité a otro. Todos los órganos de tratados acogen con satisfacción la información presentada por escrito por las ONG y, aparte de las reuniones informales a la hora del almuerzo, la mayoría también dedica tiempo durante sus grupos de trabajo oficiales anteriores a los períodos de sesiones o la sesión plenaria para que las ONG interactúen con los miembros del comité.

Durante el examen de un informe de un Estado, el comité reserva una hora para que las ONG y las instituciones nacionales de derechos humanos presenten información directa y oralmente al comité, además de los informes escritos presentados antes del período de sesiones. Las ONG y las instituciones nacionales de derechos humanos también pueden presentar información para

su aprobación en la lista de cuestiones preparada por el comité y en el contexto del seguimiento de las observaciones finales del comité.

Además, las ONG pueden proporcionar información para su aprobación en una lista de cuestiones anterior a la presentación del informe. Este procedimiento facultativo de presentación de informes consiste en una lista de cuestiones que se transmite a los Estados partes antes de que presenten sus informes periódicos. Se trata de un mecanismo para ayudar a los Estados partes a preparar y presentar informes más específicos. Por lo tanto, una lista de cuestiones anterior a la presentación de los informes sirve de orientación sobre el contenido y la preparación de los informes de los Estados, facilita el proceso de presentación de informes y fortalece la capacidad de los Estados partes para cumplir su obligación de presentación de informes de manera oportuna y efectiva.

Los distintos órganos de tratados operan de la siguiente manera.

- El Comité de Derechos Humanos asigna tiempo durante la mañana del primer día de cada período de sesiones para las intervenciones orales de las ONG. Los miembros también interactúan con los representantes de las ONG en las reuniones oficiosas organizadas a la hora del almuerzo.
- El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales asigna la tarde del primer día de cada período de sesiones para escuchar a las ONG. Las ONG también pueden intervenir durante parte de las reuniones del Comité previas al período de sesiones. En 2000, el Comité aprobó un documento sobre la participación de las ONG en que se describe la mejor manera en que las ONG pueden aportar su contribución a la labor del Comité⁵⁹.
- El Comité de los Derechos del Niño acepta información escrita y puede invitar a las ONG a participar en su grupo de trabajo anterior al período de sesiones. Las ONG pueden asistir pero no participar en las sesiones oficiales del Comité en las que se celebre el debate público con los representantes de los Estados. El Grupo de las ONG encargado de la Convención sobre los Derechos del Niño, de carácter oficioso, ayuda a coordinar la participación de las ONG en los períodos de sesiones del Comité y ha preparado una útil guía para los participantes⁶⁰.
- El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer programa una reunión oficiosa con las ONG los dos primeros lunes de cada período de sesiones, a fin de recibir información específica sobre los Estados partes cuyos informes vayan a ser examinados por el Comité en ese período de sesiones⁶¹.
- Aunque la práctica de su Comité de vigilancia todavía no se ha desarrollado plenamente, en la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (art. 33) se establece que la sociedad civil estará integrada y participará plenamente en el proceso de seguimiento, otorgando de este modo a la sociedad civil un papel significativo en la promoción de la aplicación de la Convención.

Aunque un comité no prevea la participación oficial en sus sesiones, las ONG pueden buscar a sus miembros fuera de ellas para exponerles sus preocupaciones y ofrecerles información.

Puede resultar útil recabar el asesoramiento de ONG y organizaciones experimentadas con sede en Ginebra que facilitan la participación en las reuniones de derechos humanos de las

⁵⁹ E/C.12/2000/6.

⁶⁰ Disponible en www.childrightsnet.org.

⁶¹ En www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/NGO_Participation.final.pdf (consultado el 2 de diciembre de 2012) hay información adicional sobre la participación de las ONG.

Naciones Unidas. También hay una serie de publicaciones destinadas a ayudar a las ONG a moverse con eficacia por el sistema de las Naciones Unidas (se enumeran al final de este capítulo).

El reconocimiento oficial de las ONG como entidades consultivas por el Consejo Económico y Social no es necesario para colaborar con los órganos de tratados, pero es útil para acceder a los comités. Cuando se planifique la asistencia a un período de sesiones de un comité, las ONG deben ponerse en contacto con el ACNUDH con mucha antelación, para asegurarse de que conocen las prácticas utilizadas.

Publicación del examen del comité y seguimiento de la respuesta del Gobierno a las recomendaciones

La labor de los órganos de tratados no tiene mucho sentido si sus resultados se quedan en Ginebra. Las ONG deben velar por que las conclusiones y las recomendaciones de los comités se difundan entre los medios de comunicación nacionales y el público en general en el país en cuestión, lo antes posible después de su publicación al final de cada período de sesiones. Las ONG pueden obtener cualquier conclusión de los comités sobre cualquier país por medio del sitio web del ACNUDH⁶².

Las conclusiones del Comité sobre la protección por el Estado de los derechos de las minorías se pueden utilizar para crear conciencia en los medios de comunicación y el público. Si se contacta con las ONG y los medios de comunicación nacionales antes del examen del comité, habrá más probabilidades de que se interesen por el resultado. También es posible que las ONG deseen emitir un comunicado de prensa tras la publicación de las preocupaciones y las recomendaciones del comité, en que se destaquen las conclusiones positivas y negativas a que haya llegado el comité.

Algunos Estados dan respuesta a las recomendaciones de los órganos de tratados, pero es posible que las ONG y la opinión pública tengan que alentar a otros a que apliquen las conclusiones de un comité. Aunque la mayoría de los comités disponen ahora de un mecanismo de seguimiento con respecto a sus recomendaciones, es útil en casi todas las situaciones publicar el informe del Estado, las observaciones del comité y la respuesta del Estado al comité. El sistema de las Naciones Unidas de vigilancia de los tratados solo puede funcionar con el apoyo activo de los grupos y las organizaciones de las minorías. Son ellos quienes tienen el mayor interés en que sea efectivo.

Presentación de denuncias de violaciones de derechos humanos

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad cuentan con mecanismos que permiten a los particulares enviar una denuncia individual, que se suele denominar "comunicación", al comité correspondiente, de violación de los derechos que los asisten en virtud del tratado de derechos humanos respectivo⁶³.

⁶² Véase www.ohchr.org/EN/Countries/Pages/HumanRightsintheWorld.aspx (consultado el 2 de diciembre de 2012).

⁶³ El procedimiento de denuncia difiere en el caso del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares; y la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, de la siguiente manera. En septiembre de 2009 quedó abierto a la firma un protocolo facultativo por el que se autorizan las comunicaciones en el marco del Pacto Internacional de

Sin embargo, la aceptación de esos mecanismos es facultativa. El autor de una comunicación también debe ser consciente de que es posible que el Estado en cuestión haya presentado una reserva a alguna de las disposiciones del tratado, lo que limita el alcance sustantivo de las obligaciones del Estado.

Las disposiciones sobre las denuncias individuales figuran en el primer Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el artículo 14 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el artículo 22 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y el Protocolo facultativo de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. El procedimiento de tramitación de las denuncias es similar para los cinco tratados. Sin embargo, se debe consultar la redacción del tratado respectivo antes de presentar una comunicación⁶⁴.

Varios comités han preparado formularios para facilitar la presentación de una comunicación⁶⁵. No es obligatorio utilizarlos, pero ofrecen orientación sobre el tipo de información que se debe incluir en una comunicación. Cada comunicación se debe enviar a la Oficina del ACNUDH en Ginebra, indicando claramente el nombre del comité al que va dirigida.

Tras la recepción de una denuncia individual, la secretaría del comité hace una evaluación inicial de si se cumplen determinados requisitos preliminares para determinar que existen indicios racionales de que se ha cometido una violación. En caso afirmativo, se envía un resumen de la comunicación al relator especial o el grupo de trabajo, que actúa en nombre del comité respectivo. El relator especial o el grupo de trabajo también estudia si se cumplen los requisitos de registro y, en nombre del comité, decide si la comunicación se registra o no.

Una vez que se ha registrado una comunicación, se comunica al Estado parte interesado a fin de que pueda formular observaciones sobre la denuncia. La respuesta del Estado, en su caso, se remite al autor de la comunicación, que puede a su vez hacer comentarios sobre las observaciones del Estado. El comité establece un plazo para este intercambio. El hecho de que un Estado no responda no impide que el comité proceda con el examen del caso.

El primer paso que dan los comités al examinar una denuncia es determinar si la denuncia es admisible. Los requisitos para la admisibilidad se suelen especificar en el propio tratado y en el reglamento del comité y comprenden los siguientes:

Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que entrará en vigor tres meses después de que diez Estados partes lo hayan ratificado. También prevé un procedimiento facultativo mediante el cual el propio Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales puede poner en marcha una investigación, si recibe información de violaciones "graves o sistemáticas" del Pacto. La Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares cuenta con un procedimiento de denuncias individuales que entrará en vigor una vez que diez Estados partes lo hayan aceptado de conformidad con el artículo 77 de la Convención. De conformidad con el artículo 31 de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, cada Estado parte podrá declarar, en el momento de la ratificación de esta Convención o con posterioridad a esta, que reconoce la competencia del Comité contra las Desapariciones Forzadas para recibir y examinar comunicaciones individuales.

⁶⁴ El folleto informativo N° 7/Rev.2 del ACNUDH (de próxima publicación) contiene información adicional sobre los procedimientos de denuncia en virtud de tratados específicos de derechos humanos.

⁶⁵ *Ibid.*, anexos.

- Que la comunicación no sea anónima y que proceda de una persona o un grupo de personas⁶⁶ sujeto a la jurisdicción de un Estado parte que reconozca la competencia del comité de que se trate para recibir y examinar comunicaciones individuales.
- Que la persona afirme ser víctima de una violación por el Estado parte de que se trate de cualquiera de los derechos enunciados en el pacto o convención. No son admisibles las denuncias generales sobre la situación de los derechos humanos en un país. Como regla general, la comunicación debe ser presentada por los propios interesados o por sus familiares o representantes designados. Aunque no es obligatorio que un abogado prepare el caso, el asesoramiento letrado suele aumentar la calidad de las comunicaciones.
- Que la comunicación sea compatible con las disposiciones del tratado que se invoque.
- Que la comunicación no constituya un abuso del derecho a presentar una comunicación.
- Que el autor de la denuncia haya agotado todos los recursos internos disponibles. Este requisito suele comprender las acciones judiciales en el sistema nacional de justicia. Las simples dudas sobre la eficacia de esas acciones no eximen de su cumplimiento. Sin embargo, ello no será necesario si el agotamiento de los recursos se prolonga injustificadamente o si los recursos son ineficaces o no se dispone de ellos;
- Que el mismo asunto no haya sido sometido ya a otro procedimiento de examen o arreglo internacional⁶⁷.
- Que la denuncia esté suficientemente fundamentada. La presunta víctima debe proporcionar tanta información pertinente como sea posible en apoyo de las denuncias presentadas y adjuntar copias de todos los documentos pertinentes, en particular de las resoluciones administrativas y judiciales de las autoridades nacionales sobre el objeto de la denuncia. Si la situación no constituye una violación evidente de los derechos humanos, el autor de la denuncia puede estudiar la posibilidad de consultar la jurisprudencia internacional pertinente, tanto dentro como fuera del sistema de las Naciones Unidas.

Como regla general, los comités examinan la admisibilidad y el fondo de una comunicación de manera conjunta con su autor. Sin embargo, un comité puede decidir por propia iniciativa o tras recibir información del Estado parte interesado, de conformidad con su reglamento, separar el examen de la admisibilidad y el fondo del caso. El comité examina la comunicación a la luz de toda la información disponible. Las deliberaciones del Comité son confidenciales y no es posible citar a testigos ni celebrar un debate oral con el Estado de que se trate, como sería el caso en un tribunal nacional. A continuación, el comité llega a su conclusión (dependiendo del comité, se puede denominar "dictamen", "decisión" u "opinión"), que se transmite al autor de la comunicación y el Estado parte, junto con cualquier propuesta o recomendación que el comité desee formular. En el caso de que se constate una violación, se invita al Estado parte a informar

⁶⁶ Los órganos de tratados del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes solo admiten denuncias de particulares. Si un grupo de personas presenta una denuncia al Comité de Derechos Humanos o el Comité contra la Tortura, cada miembro del grupo debe presentar un poder notarial. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad admiten denuncias de grupos de personas.

⁶⁷ Artículo 5, párrafo 2 a), del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Cabe señalar que esta disposición se expresa de forma diferente en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (art. 4 2) a) del Protocolo Facultativo); la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (art. 22 4) a) de la Convención); y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (art. 2 c) del Protocolo facultativo).

al comité a su debido tiempo sobre las medidas que haya adoptado de conformidad con las propuestas y las recomendaciones del comité. Todas las decisiones del comité se publican y se reproducen en el informe anual del comité.

Las conclusiones del Comité no son juicios ni decisiones jurídicamente vinculantes⁶⁸. Sin embargo, cada una de ellas constituye una determinación autorizada del órgano, creado en virtud del propio tratado, encargado de la interpretación de ese tratado. Hacer caso omiso de las conclusiones de un comité expone a un Estado a la crítica nacional e internacional por no cumplir con sus obligaciones internacionales.

La mayoría de los comités ha establecido un procedimiento de seguimiento para vigilar la aplicación de sus conclusiones cuando constate una violación del tratado correspondiente por el Estado parte. Este procedimiento puede facilitar el cumplimiento de las recomendaciones del comité, que a veces ha sido escaso. De hecho, el mero hecho de que se presente un caso bien fundamentado ante un comité puede alentar a un Estado a volver a examinar sus políticas o emprender el diálogo con los representantes de las minorías.

Para los activistas de los derechos de las minorías sería instructivo examinar los procedimientos relacionados con las siguientes comunicaciones: queja N° 161/2000, presentada en virtud de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes por Hajrizi Dzemajl y otros 64 ciudadanos yugoslavos de origen étnico romaní; comunicación N° 31/2003, presentada en virtud de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial por la Sra. L. R. y otros 26 ciudadanos eslovacos de origen étnico romaní; y comunicación N° 4/2004, presentada en virtud de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer por la Sra. A. S., de Hungría.

Casos urgentes (solicitud de medidas provisionales)

Cada comité tiene la competencia de adoptar medidas urgentes cuando haya un riesgo inminente de daños graves e irreparables para la presunta víctima antes de que el caso sea examinado por el comité. La presunta víctima puede pedir que el comité adopte medidas provisionales y solicitar inmediatamente al Estado parte que adopte las medidas adecuadas y concretas de protección necesarias para evitar daños irreparables a la presunta víctima mientras la comunicación sea objeto del examen del comité. Estas medidas se adoptarán únicamente cuando haya información específica sobre un riesgo inminente, por ejemplo, una ejecución o expulsión. (La comunicación de los casos urgentes en el marco de los mecanismos de los procedimientos especiales se trata en el capítulo IV.)

Datos de contacto e información adicional

Es posible ponerse en contacto con todos los órganos de tratados mencionados en este capítulo a través de la siguiente dirección:

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
(ACNUDH)
Palacio de las Naciones
8-14 Avenue de la Paix

⁶⁸ El Comité de Derechos Humanos ha declarado que "El carácter de los dictámenes del Comité dimana también de la obligación de los Estados partes de actuar de buena fe, tanto cuando participan en el procedimiento previsto en el Protocolo Facultativo como en relación con el propio Pacto. La obligación de cooperar con el Comité resulta de la aplicación del principio de la buena fe en el cumplimiento de todas las obligaciones convencionales". Véase la Observación general N° 33 (2008) sobre las obligaciones de los Estados partes con arreglo al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, párr. 15.

CH-1211 Ginebra 10

Suiza

Fax: 41 22 917 90 22

El comité concreto al que vaya dirigida la comunicación se debe especificar tanto en la dirección como en la carta.

En *El sistema de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas* (Folleto Informativo N° 30/Rev.1 del ACNUDH)⁶⁹ se puede encontrar información sobre el sistema de tratados. En *Trabajando con el Programa de las Naciones Unidas en el ámbito de los Derechos Humanos: Un manual para la sociedad civil* se ofrece orientación detallada sobre la manera de colaborar con los órganos de tratados.

En varias obras se describen los aspectos prácticos de la utilización de los procedimientos descritos basados en tratados. Entre ellas, cabe mencionar las siguientes: G. Alfredsson y E. Ferrer, *Minority Rights: A Guide to United Nations Procedures and Institutions* (Minority Rights Group e Instituto Raoul Wallenberg, 1998); S. Lewis-Anthony y M. Scheinin, "Treaty-based Procedures for Making Human Rights Complaints Within the UN System", en H. Hannum, *Guide to International Human Rights Practice* (Transnational/Nijhoff, cuarta ed., 2004); S. Farrior, "International Reporting Procedures", en H. Hannum, *Guide to International Human Rights Practice*, cuarta ed. (Transnational/Nijhoff, 2004).

Otras guías útiles sobre la labor de órganos de tratados concretos son las siguientes: A. Tanaka e Y. Nagamine, *The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: A Guide for NGOs* (Movimiento Internacional contra Todas las Formas de Discriminación y Racismo y Minority Rights Group International, 2001); M. Banton, *Combating Racial Discrimination: The UN and its Member States* (Minority Rights Group International, 2000); División para el Adelanto de la Mujer, *Assessing the Status of Women: A Guide to Reporting under the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women* (secretaría del Commonwealth, Naciones Unidas e International Women's Rights Action Watch, 2000); P. R. Gandhi, *The Human Rights Committee and the Right of Individual Communication: Law and Practice* (Ashgate, 1999); y K. A. Young, *The Law and Process of the U.N. Human Rights Committee* (Transnational, 2002).

⁶⁹ Disponible en www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet30Rev1_sp.pdf (consultado el 2 de diciembre de 2012).