

TERCERA PARTE

SISTEMAS REGIONALES

Cuando hay vías regionales para promover y proteger los derechos de los miembros de las minorías, deberían ser a menudo el primer recurso para los activistas de los derechos de las minorías. Es probable que los órganos regionales se centren en cuestiones de particular interés local, como los romaníes en Europa o los afrodescendientes en América, y a menudo son accesibles para los defensores de las minorías y las ONG.

Los capítulos XI a XV tratan de los actores regionales más importantes de África, Europa y América, aunque no pretenden ser exhaustivos.

En cuanto a los mecanismos internacionales de Asia y el Oriente Medio y el Norte de África, las principales fuentes de apoyo para los derechos de las minorías siguen siendo las instituciones mundiales tratadas en las partes primera y segunda de la presente *Guía*. Sin embargo, se deben mencionar brevemente tres instituciones o mecanismos regionales que podrían ser útiles para promover y proteger los derechos de las personas pertenecientes a minorías.

Asia cuenta con dos órganos intergubernamentales subregionales que tienen componentes de derechos humanos: la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) y la Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional (SAARC).

Asociación de Naciones del Asia Sudoriental

En noviembre de 2007, los Estados miembros de la ASEAN firmaron su Carta, que establece los propósitos y los principios de la Asociación⁹⁶. Aunque la Carta no es un tratado de derechos humanos, en ella se afirma que uno de los propósitos de la ASEAN es “promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales” (art. 1 7)) y que los Estados miembros deben actuar de conformidad con el principio del “respeto de las libertades fundamentales, la promoción y la protección de los derechos humanos y la promoción de la justicia social” (art. 2 2) i)). No hay ninguna referencia específica a las minorías en la Carta, pero los principios de la ASEAN comprenden “el respeto de las diversas culturas, idiomas y religiones de los pueblos de la ASEAN, destacando al mismo tiempo sus valores comunes en el espíritu de la unidad en la diversidad” (art. 2 2) l)).

De conformidad con el artículo 14 de la Carta, en 2009 se creó la Comisión Intergubernamental de la ASEAN sobre los Derechos Humanos⁹⁷. Sus funciones son principalmente de promoción y debe aplicar un “enfoque constructivo y de no confrontación” (art. 2 4)), teniendo en cuenta el principio de “no injerencia en los asuntos internos de los Estados miembros de la ASEAN” (art. 2 1) b)). Debe también “promover los derechos humanos en el contexto regional, teniendo en cuenta las particularidades nacionales y regionales y el respeto mutuo de los diferentes orígenes históricos, culturales y religiosos, así como el equilibrio entre los derechos y los deberes” (art. 1 4)). Debe además “hacer respetar las normas internacionales de derechos humanos establecidas por la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración y el Programa de Acción de Viena y los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que los Estados miembros de la ASEAN sean partes” (art. 1 6)).

⁹⁶ Brunei Darussalam, Camboya, Filipinas, Indonesia, Malasia, Myanmar, República Democrática Popular Lao, Singapur, Tailandia y Viet Nam.

⁹⁷ Disponible en www.asean.org/archive/publications/ASEAN-Charter.pdf (consultado el 3 de diciembre de 2012).

El mandato de la Comisión también incluye, entre otras cosas:

- La elaboración de una declaración de la ASEAN sobre los derechos humanos;
- El aumento de la conciencia pública sobre los derechos humanos;
- El fomento de la capacidad y la prestación de servicios de asesoramiento y asistencia técnica;
- La preparación de estudios temáticos;
- La obtención de información de los Estados miembros de la ASEAN sobre la promoción y la protección de los derechos humanos.

La Comisión se reúne por lo menos diez días al año y presenta un informe anual a la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de la ASEAN. La Comisión no tiene el mandato de investigar casos de violaciones de derechos humanos; no obstante, las ONG prepararon informes sobre violaciones de derechos humanos y formularon declaraciones públicas con ocasión de su primer período de sesiones. Los defensores de las minorías deberían poder ponerse en contacto con sus miembros (que son representantes de los gobiernos, no expertos independientes) por conducto de sus ministerios de relaciones exteriores o la secretaría de la ASEAN, a saber:

Secretaría de la ASEAN
70A Jl. Sisingamangaraja
Yakarta 12110
Indonesia

Tel.: 62 21 726 29 91; 62 21 724 33 72

Fax: 62 21 739 82 34; 62 21 724 35 04

Sitio web: www.asean.org

Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional

La Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional (SAARC) tiene como objetivo promover el crecimiento económico y el desarrollo en la región del Asia Meridional. En la Carta de la SAARC no se mencionan los derechos humanos. Sin embargo, varios tratados de la SAARC abordan cuestiones relacionadas con los derechos humanos y la Asociación aprobó una Carta Social en 2004⁹⁸.

Entre los principios, las metas y los objetivos de la Carta Social se encuentran “velar por la tolerancia, la no violencia, el pluralismo y la no discriminación en el respeto de la diversidad en el seno de las sociedades y entre ellas” (art. 2 2) vii)); “velar por que se incluya a las personas y los grupos desfavorecidos, marginados y vulnerables en el desarrollo social” (art. 2 2) xi)); y “promover el respeto universal, así como la observancia y la protección, de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos” (art. 2 2) xii)). La Carta Social no crea ningún órgano con la responsabilidad de supervisar sus disposiciones.

Carta Árabe de Derechos Humanos

El texto revisado de la Carta Árabe de Derechos Humanos, aprobado en 2004 bajo los auspicios de la Liga de los Estados Árabes, entró en vigor en marzo de 2008 tras su ratificación por Argelia, Bahrein, los Emiratos Árabes Unidos, Jordania, Libia, la República Árabe Siria y la Autoridad Palestina. Desde entonces, el Yemen, Qatar y la Arabia Saudita también la han ratificado.

⁹⁸ Disponible en www.saarc-sec.org/areaofcooperation/detail.php?activity_id=7 (consultado el 3 de diciembre de 2012).

En virtud de la Carta, los Estados partes deben velar por que todas las personas sujetas a su jurisdicción disfruten de los derechos en ella enunciados, "sin distinción alguna por razón de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión, pensamiento, origen nacional o social, riqueza, nacimiento o discapacidad física o mental" (art. 3 1)). El artículo 25 (reflejando el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos) dispone que "no se negará a las personas que pertenezcan a minorías el derecho a tener su propia vida cultural, a emplear su propio idioma y a [practicar] su propia religión. El ejercicio de estos derechos se regirá por la ley". Aunque en la Carta no se define a las minorías, en el artículo 43 se establece que "ninguna de las disposiciones de esta Carta se puede interpretar en menoscabo de los derechos y libertades [...] protegidos por los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos que hayan aprobado o ratificado los Estados partes, incluidos los derechos de la mujer, los derechos del niño y los derechos de las personas pertenecientes a minorías".

La Carta establece (art. 45 1)) un órgano de supervisión integrado por expertos independientes, el Comité Árabe de Derechos Humanos, para examinar el cumplimiento de sus principios por los Estados partes. El artículo 48 requiere que los Estados partes presenten informes periódicos al Comité sobre las medidas que hayan adoptado para hacer efectivos los derechos de la Carta. Además, dispone que los informes, las observaciones y las recomendaciones del Comité se deben publicar y difundir ampliamente.

CAPÍTULO XI

EL SISTEMA DE DERECHOS HUMANOS DE LA UNIÓN AFRICANA

Resumen: La Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos es un instrumento regional concebido para reflejar la historia, los valores, las tradiciones y el desarrollo de los pueblos en África. La Carta combina los valores africanos con las normas internacionales no solo promoviendo los derechos individuales internacionalmente reconocidos, sino también proclamando derechos colectivos y deberes individuales. En el presente capítulo se describen los derechos que figuran en la Carta que tienen un interés particular para las minorías, así como la labor del órgano principal de vigilancia de la Carta, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. Aunque no existe una institución dedicada específicamente a las minorías dentro del sistema africano de derechos humanos, la Comisión ha adoptado un enfoque muy amplio de las cuestiones de las minorías. La labor de la Comisión se complementa con la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, órgano de transición que será reemplazado por la Corte Africana de Justicia y Derechos Humanos.

La Unión Africana

En 2002, la Organización de la Unidad Africana, establecida en 1963 como órgano regional dedicado principalmente a la erradicación del colonialismo en el continente, se convirtió en la Unión Africana⁹⁹. Casi todos los 54 Estados del continente africano son miembros de la Unión Africana, con la única excepción de Marruecos. La predecesora de la Unión Africana, la Organización de la Unidad Africana se dedicaba principalmente a las relaciones entre los Estados y los objetivos fundamentales de la preservación de la soberanía de los Estados, la integridad territorial y las fronteras coloniales. El Acta Constitutiva de la Unión Africana es mucho más amplia. Uno de sus objetivos es “promover y proteger los derechos humanos y de los pueblos de conformidad con la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y otros instrumentos pertinentes de derechos humanos” (art. 3 h)). Otra diferencia significativa del mandato de la Organización de la Unidad Africana es que la Unión Africana tiene el derecho a “intervenir en un Estado miembro [...] con respecto a circunstancias graves, a saber, crímenes de guerra, genocidio y crímenes de lesa humanidad” (art. 4 h)).

La Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos

La Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, también llamada la Carta de Banjul, fue aprobada por los Estados miembros de la Organización de la Unidad Africana en 1981 y entró en vigor cinco años más tarde. Cabe señalar que la Carta es innovadora en comparación con los demás instrumentos regionales de derechos humanos al poner especial énfasis en los derechos de los “pueblos”. Aunque en la Carta no se hace una referencia específica a las minorías, la Comisión Africana ha interpretado que su protección de los derechos de los pueblos comprende a las minorías, como se señala más adelante. Además, al igual que otros instrumentos internacionales de derechos humanos, hay algunas disposiciones en la Carta especialmente importantes para los miembros de los grupos minoritarios.

⁹⁹ El Acta Constitutiva de la Unión Africana fue aprobada por los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la Organización de la Unidad Africana en julio de 2000 y entró en vigor el 26 de mayo de 2001.

Tanto los derechos individuales como los derechos de los pueblos están sujetos a las disposiciones generales de los artículos 1, 2 y 26.

En el *artículo 1* se afirma que “los Estados miembros de la Organización de la Unidad Africana partes en la presente Carta reconocen los derechos, deberes y libertades enunciados en este capítulo y se comprometen a adoptar medidas legislativas o de otro tipo para hacerlos realidad”.

El *artículo 2* dispone que “toda persona tiene derecho al disfrute de los derechos y libertades reconocidos y garantizados en la presente Carta sin distinción alguna por motivos de raza, etnia, color, sexo, idioma, religión, opinión política o cualquier otra opinión, origen nacional o social, fortuna, nacimiento o cualquier otra condición”.

En el *artículo 26* se dispone que “los Estados partes en la presente Carta tendrán el deber de garantizar la independencia de los tribunales y permitirán el establecimiento y la mejora de instituciones nacionales apropiadas encargadas de la promoción y la protección de los derechos y las libertades garantizados por la presente Carta”.

Derechos individuales

El *artículo 3* establece que todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho a igual protección de la ley.

El *artículo 7* garantiza el derecho a un juicio justo. En este contexto, una decisión de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos supuso la protección de una minoría lingüística en un Estado bilingüe. La Comisión dictaminó que, “como no todos los ciudadanos dominan ambos idiomas, el Estado tiene el deber de asegurarse de que, cuando se celebre un juicio en un idioma que no hable el acusado, se proporcione la asistencia de un intérprete. No hacerlo constituye una violación del derecho a un juicio justo”¹⁰⁰.

El *artículo 8* protege el derecho a practicar la religión que se desee. La Comisión aplicó esta disposición para proteger a la minoría cristiana en el Sudán, observando que el Estado violaba el derecho de los autores a practicar la religión, porque los no musulmanes no tenían derecho a predicar o construir iglesias y eran objeto de acoso, detenciones arbitrarias y expulsiones¹⁰¹.

El *artículo 12* garantiza el derecho a la libertad de circulación y residencia dentro de las fronteras del Estado; el derecho a abandonar cualquier país, incluido el propio, y a regresar a él; y el derecho a solicitar asilo. También prohíbe las expulsiones en masa de extranjeros “dirigidas contra grupos nacionales, raciales, étnicos o religiosos”.

El *artículo 13 3)* protege el derecho a la igualdad de acceso a los bienes y los servicios públicos.

En el *artículo 17 2)* se establece que todos “pueden participar libremente en la vida cultural de su comunidad” y en el *artículo 17 3)* se dispone que “el Estado promoverá y protegerá los valores morales y tradicionales reconocidos por la comunidad”. Al interpretar esta disposición, la Comisión ha observado que “el idioma forma parte de la estructura de la cultura; de hecho es su fundamento y medio de expresión por excelencia. Su uso enriquece a la persona y le permite participar activamente en la comunidad y en sus actividades. Privar a una persona de esa participación es lo mismo que privarla de su identidad”¹⁰².

En las directrices aprobadas por la Comisión para ayudar a los Estados a preparar sus informes periódicos (véase más adelante) se pide a los Estados que proporcionen información sobre “las

¹⁰⁰ Comunicación N° 266/2003, *Kevin Mgwanga Gunme et al. v. Cameroon* (2009).

¹⁰¹ Comunicaciones N°s 48/90, 50/91, 52/91 y 89/93, *Amnesty International and Others v. Sudan* (1999).

¹⁰² Comunicaciones N°s 54/91, 61/91, 98/93, 164/97 a 196/97 y 210/98, *Malawi African Association and Others v. Mauritania* (2000).

medidas y los programas destinados a promover el conocimiento y el disfrute del patrimonio cultural de los grupos y las minorías étnicas nacionales y de los sectores autóctonos de la población"¹⁰³. Con respecto al derecho a la educación establecido en el artículo 17 1) de la Carta, en la directriz 47 e) se señala a la atención de los Estados su obligación de informar sobre "la promoción del entendimiento, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales, étnicos o religiosos" y sobre las medidas adoptadas en favor de grupos especiales, como "los niños pertenecientes a minorías lingüísticas, raciales, religiosas o de otro tipo y los niños pertenecientes a sectores autóctonos de la población, en su caso".

Los derechos de los pueblos

La Carta Africana contiene una serie de derechos colectivos atribuidos a los "pueblos". Del estudio de la jurisprudencia de la Comisión se desprende que esta entiende por "pueblos" comunidades étnicas identificables y hasta la fecha no ha distinguido entre minorías y pueblos indígenas en ninguno de los casos sobre los derechos de los pueblos.

El artículo 19 establece que "todos los pueblos son iguales, gozan del mismo respeto y tienen los mismos derechos. Nada justifica la dominación de un pueblo por otro". En las directrices de presentación de informes sobre el artículo 19 se requiere más concretamente que los Estados ofrezcan información sobre "el marco constitucional y legislativo de protección de los diversos sectores de la comunidad nacional" y se hace referencia a "las precauciones adoptadas para proscribir toda tendencia de que un pueblo domine a otro, que es lo que el artículo pretende evitar". Ante las denuncias de prácticas discriminatorias contra determinados sectores de la población mauritana, la Comisión declaró que, "en el centro de las violaciones denunciadas en las diferentes comunicaciones, se encuentra la cuestión de la dominación de un sector de la población por otro", afirmando de ese modo que los "pueblos" a los que se hace referencia en la Carta comprenden diversos grupos dentro de un Estado. En cuanto al fondo del asunto, la Comisión concluyó que no tenía información suficiente para determinar que se había producido una violación del artículo 19.

El artículo 20 declara el derecho de todos los pueblos a la existencia y proclama su "derecho indiscutible e inalienable de libre determinación. Determinarán libremente su condición política y procurarán su desarrollo económico y social de acuerdo con las políticas que escojan libremente". En el artículo 20 2) se afirma que "los pueblos colonizados u oprimidos tendrán el derecho de liberarse de los lazos de la dominación recurriendo a cualquier medio reconocido por la comunidad internacional". En las directrices de presentación de informes sobre el artículo 20 se aclara que "se permite a todas las comunidades la participación plena en las actividades políticas y la igualdad de oportunidades en las actividades económicas del país, en ambos casos de conformidad con las decisiones que hayan adoptado de forma independiente".

La Comisión Africana ha aceptado casos presentados por comunidades específicas que invocaban su derecho a la libre determinación. En 1992, el Congreso de los Pueblos de Katanga solicitó que se reconociera la independencia de Katanga, provincia del (entonces) Zaire. Aunque la Comisión determinó que no se había violado ningún derecho de la Carta, en su resolución reconoció a la población de Katanga como pueblo, definido como grupo dentro del Estado del Zaire. La Comisión declaró que, "en ausencia de pruebas concretas de violaciones de los derechos humanos hasta el punto de que se deba cuestionar la integridad territorial del Zaire

¹⁰³ Guidelines for National Periodic Reports, disponibles en www.chr.up.ac.za/images/files/documents/ahrdd/theme02/african_commission_resolution_13.pdf (consultado el 13 de diciembre de 2012). La Comisión Africana aprobó una versión considerablemente simplificada de estas directrices iniciales en su 23º período ordinario de sesiones, en abril de 1998. Si bien la relación entre ambas versiones sigue sin estar clara, se supone que las directrices simplificadas están en vigor.

y en ausencia de pruebas de que se deniegue al pueblo de Katanga el derecho a participar en el Gobierno, derecho garantizado por el artículo 13 1) de la Carta Africana, la Comisión considera que Katanga está obligada a ejercer una forma de libre determinación que sea compatible con la soberanía y la integridad territorial del Zaire"¹⁰⁴. La Comisión aclaró además su interpretación del concepto de "pueblo" en una resolución de 2009 sobre una reclamación de los cameruneses del sur de que tenían derecho a la libre determinación como "pueblo separado y distinto". La Comisión convino en que 'el pueblo del Camerún Meridional puede reclamar legítimamente su condición de pueblo'. Además de los derechos individuales debidos al Camerún Meridional, tienen una identidad propia a la que corresponden determinados derechos colectivos [...] La Comisión considera que 'la población del Camerún Meridional' cumple los requisitos para que se la denomine 'pueblo' porque reúne numerosas características y afinidades, que incluyen una historia, tradición lingüística, conexión territorial y perspectiva política comunes. Más importante aún, se identifica como pueblo con una identidad separada y distinta. La identidad es una característica innata de un pueblo. Corresponde a otras personas externas reconocer esa existencia, pero no negarla". En consonancia con la resolución sobre Katanga, la Comisión decidió que, en ausencia de pruebas de violaciones en masa de los derechos humanos garantizados en la Carta, el pueblo del Camerún Meridional no puede optar por la secesión, sino que solo puede ejercer una forma de libre determinación, federalismo, confederación, gobierno local, autogobierno, que esté en conformidad con la soberanía y la integridad territorial del Estado¹⁰⁵.

En el *artículo 21* se afirma el derecho de los pueblos a disponer libremente de su riqueza y recursos naturales. En otra resolución de 2009, relacionada con el desplazamiento forzado de la comunidad de los endorois de sus tierras ancestrales, la Comisión determinó que se habían producido violaciones de los artículos 21 y 22 de la Carta. Afirmó que "un pueblo que habite una región específica dentro de un Estado puede reclamar la protección del artículo 21". La Comisión consideraba que "los endorois tienen derecho a disponer libremente de su riqueza y recursos naturales en consulta con el Estado demandado", que "tiene la carga de crear las condiciones favorables para el desarrollo de un pueblo"¹⁰⁶.

El *artículo 22* establece el derecho de los pueblos al desarrollo económico, social y cultural, "con la debida consideración a su libertad e identidad y disfrutando por igual del patrimonio común de la humanidad".

En el *artículo 23* se consagra el derecho de los pueblos a la paz y la seguridad.

En el *artículo 24* se establece que "todos los pueblos tendrán derecho a un entorno general satisfactorio favorable a su desarrollo". En un caso relativo a la comunidad de los ogonis en Nigeria, la Comisión resolvió que "el derecho a un entorno general satisfactorio [...] requiere que el Estado adopte medidas razonables y de otro tipo para prevenir la polución y la degradación ecológica, para promover la conservación y para asegurar un desarrollo y uso ecológicamente sostenibles de los recursos naturales" y debe incluir "estudios de impacto ambiental y social antes de todo proyecto industrial de envergadura, una supervisión adecuada y el suministro de información a las comunidades expuestas a materiales y actividades peligrosos y oportunidades significativas de que las personas sean escuchadas y participen en las decisiones en materia de desarrollo que afecten a sus comunidades"¹⁰⁷.

¹⁰⁴ Comunicación N° 75/92, *Katangese Peoples' Congress v. Zaire* (1995).

¹⁰⁵ Comunicación N° 266/2003, *Kevin Mgwanga Gunme et al. v. Cameroon* (2009).

¹⁰⁶ Comunicación N° 276/2003, *Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group International on behalf of Endorois Welfare Council v. Kenya* (2009).

¹⁰⁷ Comunicación N° 155/96, *The Social and Economic Rights Action Center and the Center for Economic and Social Rights v. Nigeria* (2001).

La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos

La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos es el órgano de vigilancia de la Carta Africana. Está integrada por 11 miembros “elegidos entre personalidades africanas de la más alta reputación, conocidas por su gran moralidad, integridad, imparcialidad y competencia en asuntos de derechos humanos y de los pueblos”. Los miembros de la Comisión actúan a título personal y por lo tanto se espera que desempeñen sus funciones de forma independiente. Son elegidos por la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Africana para un mandato renovable de seis años.

La Comisión Africana se reúne dos veces al año en períodos ordinarios de sesiones de 15 días cada uno, en su sede en Banjul (Gambia) o en el territorio de un Estado parte a invitación de este. También puede organizar períodos extraordinarios de sesiones a petición de sus miembros o del Presidente de la Comisión de la Unión Africana.

El amplio mandato de la Comisión Africana se establece en el artículo 45 de la Carta. Incluye la promoción de los derechos humanos, mediante estudios, investigaciones, la organización de seminarios y la difusión de información; la divulgación de sus opiniones y recomendaciones entre los gobiernos; la formulación y el establecimiento de principios y normas para orientar a los gobiernos africanos en su legislación interna; la interpretación de las disposiciones de la Carta; y la protección de los derechos humanos y de los pueblos, como se dispone en la Carta.

Los defensores de las minorías deberían poder plantear cuestiones pertinentes a los períodos de sesiones de la Comisión y mediante la presentación de comunicaciones formales en virtud de la Carta. El papel de promoción de la Comisión también ofrece numerosas oportunidades para la educación y la difusión de información sobre los derechos de las minorías y los derechos humanos generales que son especialmente importantes para los miembros de los grupos minoritarios.

Actividades de promoción

Las actividades de promoción se encuentran en el centro del mandato de la Comisión Africana y los miembros informan en cada período de sesiones sobre sus iniciativas para promover los derechos humanos en los diversos países africanos asignados a ellos. La Comisión ha desempeñado este mandato realizando misiones en las que los comisionados visitan Estados para difundir información sobre el papel de la Comisión Africana y participan en talleres para aumentar la conciencia sobre la Carta y otros instrumentos fundamentales de derechos humanos en África¹⁰⁸. La Comisión ha utilizado también otros mecanismos, como los relatores especiales y los grupos de trabajo, para desempeñar su mandato de promoción y realizar actividades específicas sobre diversas cuestiones temáticas de interés. En la actualidad, hay relatores especiales sobre las prisiones y las condiciones de detención; los refugiados, los solicitantes de asilo, los migrantes y los desplazados internos; los defensores de los derechos humanos; los derechos de la mujer; y la libertad de expresión y el acceso a la información. La Comisión ha establecido también un comité para la prevención de la tortura y grupos de trabajo sobre la pena de muerte y sobre las industrias extractivas, el medio ambiente y las violaciones de los derechos humanos. A continuación se tratan dos grupos de trabajo que pueden ser de particular interés para las minorías.

¹⁰⁸ Los principales instrumentos de derechos humanos en África son la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño, el Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos relativo al establecimiento de la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y el Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos relativo a los derechos de la mujer en África (Protocolo de Maputo).

El Grupo de Trabajo de expertos sobre pueblos y comunidades indígenas en África se estableció en 2000 con el mandato “de examinar el concepto de pueblos y comunidades indígenas en África”; “estudiar el efecto de la Carta Africana en los derechos humanos [y el] bienestar de las comunidades indígenas, especialmente en relación con el derecho a la igualdad (arts. 2 y 3), el derecho a la dignidad (art. 5), la protección contra la dominación (art. 19), la libre determinación (art. 20) y la promoción del desarrollo cultural y la identidad (art. 22)” y “examinar recomendaciones adecuadas para la vigilancia y la protección de los derechos de las comunidades indígenas”¹⁰⁹. Su mandato renovado comprende la recopilación de información sobre las violaciones de los derechos humanos de los pueblos indígenas, la realización de visitas a los países (con el permiso del país en cuestión) y la formulación de recomendaciones sobre medidas apropiadas para prevenir y reparar las violaciones de los derechos humanos de los pueblos indígenas¹¹⁰.

En un amplio informe presentado por el Grupo de Trabajo a la Comisión en 2003 se examina la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en África, se analiza la Carta Africana y su jurisprudencia sobre el concepto de “pueblos” y se determinan criterios para distinguir a las minorías de los pueblos indígenas. En el informe se señala que “la diferencia principal y fundamental entre los derechos de las minorías y los derechos indígenas es que los derechos de las minorías se formulan como derechos individuales, mientras que los derechos indígenas son derechos colectivos. Los derechos específicos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas o lingüísticas comprenden el derecho a tener su propia cultura, practicar su propia religión, utilizar su propio idioma, establecer sus propias asociaciones, participar en los asuntos nacionales, etc. Estos derechos pueden ser ejercidos por las personas pertenecientes a minorías individualmente o conjuntamente con los demás miembros de su grupo”¹¹¹. La Comisión también ha subrayado la importancia de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, señalando en un comunicado de 2007 que “la Declaración será un instrumento muy valioso y un punto de referencia para los esfuerzos de la Comisión Africana por asegurar la promoción y la protección de los derechos de los pueblos indígenas en el continente africano”¹¹².

A pesar de este enfoque flexible del concepto de “indígena”, el Grupo de Trabajo sigue preocupado no por la cuestión de los derechos de las minorías *per se*, sino por las cuestiones de los pueblos indígenas. A la luz de los distintos derechos que pueden ser importantes para las minorías, algunos grupos minoritarios han pedido la creación de un foro independiente para examinar cuestiones específicas de ellos.

El Grupo de Trabajo sobre derechos económicos, sociales y culturales se estableció a finales de 2004 con el mandato de preparar un proyecto de principios y directrices sobre los derechos económicos, sociales y culturales; elaborar directrices para la presentación de informes de los Estados sobre los derechos económicos, sociales y culturales; y realizar estudios e

¹⁰⁹ Resolución sobre los derechos de los pueblos y comunidades indígenas en África aprobada en el 28° período ordinario de sesiones de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, Cotonú (Benin), 6 de noviembre de 2000.

¹¹⁰ Resolución sobre la aprobación del informe del Grupo de Trabajo sobre pueblos y comunidades indígenas de la Comisión Africana aprobada en el 34° período ordinario de sesiones de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, Banjul (Gambia), 20 de noviembre de 2003.

¹¹¹ Informe del Grupo de Trabajo de expertos sobre pueblos y comunidades indígenas aprobado por la Comisión Africana en su 28° período ordinario de sesiones, Cotonú (Benin), 2003. Disponible en <http://pro169.org/res/materials/en/identification/ACHPR%20Report%20on%20indigenous%20populations-communities.pdf> (consultado el 4 de diciembre de 2012).

¹¹² ACHPR/Res.121 (XXXXII) 07.

investigaciones¹¹³. Los dos documentos principales, el Proyecto de principios y directrices sobre los derechos económicos, sociales y culturales y las Directrices para la presentación de informes de los Estados partes sobre los derechos económicos, sociales y culturales, se presentaron oficialmente en el 50º período ordinario de sesiones de la Comisión en Banjul (Gambia), el 24 de octubre de 2011¹¹⁴.

Actividades de protección

La Comisión también tiene un mandato de protección en virtud de la Carta, que se ejerce mediante el examen de los informes periódicos de los países, el estudio de las denuncias (comunicaciones) presentadas por particulares y ONG y misiones de investigación.

Informes periódicos

El artículo 62 requiere que todos los Estados partes en la Carta presenten un informe cada dos años sobre las medidas que hayan adoptado para dar efectividad a los derechos reconocidos en la Carta. Sin embargo, el cumplimiento de este requisito ha sido problemático: 12 Estados¹¹⁵ no han presentado ningún informe y la mayoría ha presentado solo uno o dos¹¹⁶. Las directrices existentes contienen una serie de referencias relacionadas con la protección de los grupos étnicos, entre otros, como se mencionó anteriormente. Las minorías pueden contribuir al examen por la Comisión de estos informes presentando sus propios informes paralelos, que pueden ser una fuente alternativa de información y ayudar a los comisionados a formular preguntas al Estado sobre la situación de las minorías y preparar sus observaciones finales.

Denuncias de particulares y organizaciones no gubernamentales

En la Carta Africana no se habla expresamente de "Denuncias de particulares y ONG", sino que se utiliza la expresión "otras comunicaciones" para distinguirlas de las presentadas por los Estados¹¹⁷. En la práctica, sin embargo, cualquier particular u organización puede presentar una comunicación. No es necesario ser africano, residente en el Estado contra el que se presente la denuncia o víctima. Organizaciones internacionales y particulares de fuera de África han presentado comunicaciones. Los miembros de minorías pueden presentar denuncias en su propio nombre o en nombre del grupo al que pertenezcan.

Los autores de las denuncias no necesitan el permiso de las presuntas víctimas con el fin de presentar una comunicación. Ello permite a las ONG, entre otros, presentar denuncias, incluso cuando tal vez no se conozca a todas las víctimas. Sin embargo, las ONG deben ser responsables y tener en cuenta en primer lugar la seguridad de las presuntas víctimas, lo cual incluye solicitar el permiso de las presuntas víctimas para presentar una comunicación. Ello puede ser fundamental, especialmente si la colaboración de la víctima es posteriormente necesaria. La Comisión ha señalado que, "en una situación de violaciones graves y masivas, tal vez sea imposible dar una lista completa de los nombres de todas las víctimas. Cabe señalar

¹¹³ Resolución sobre los derechos económicos, sociales y culturales en África aprobada en el 36º período ordinario de sesiones de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, Dakar (Senegal), 7 de diciembre de 2004.

¹¹⁴ Disponible en www.achpr.org.

¹¹⁵ Comoras, Côte d'Ivoire, Djibouti, Eritrea, Gabón, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Liberia, Malawi, Santo Tomé y Príncipe, Sierra Leona y Somalia.

¹¹⁶ El estado de presentación de todos los informes está disponible en www.achpr.org/english/_info/statereport_considered_en.html.

¹¹⁷ Las disposiciones detalladas sobre estas últimas figuran en los artículos 47 a 54.

que en el artículo 56 1) solo se exige que en las comunicaciones se indiquen los nombres de sus autores y no los de todas las víctimas de presuntas violaciones¹¹⁸.

Las comunicaciones deben ser detalladas y exhaustivas y estar verificadas en la medida de lo posible. Las ONG deben presentar, en la medida de lo posible también, declaraciones generales o juradas de los autores de la denuncia, los testigos, los familiares y otros que tengan información pertinente sobre las cuestiones concretas planteadas. Si están involucradas las autoridades, se debe incluir información como el número de agentes y el tipo de servicio de policía o seguridad o detalles de cualquier detención o registro. Además, se debe adjuntar a la comunicación el texto de las leyes y las directivas pertinentes y las resoluciones judiciales y copias de toda publicación o documento incautado. Si la situación no constituye obviamente una violación de los derechos humanos, el autor debe tratar de referirse a las opiniones internacionales pertinentes en apoyo de la afirmación de que el acto constituye una violación de las normas de la Carta Africana.

Requisitos de admisibilidad

Se deben cumplir siete requisitos establecidos en el artículo 56 de la Carta para que la Comisión examine una denuncia en cuanto al fondo:

- La comunicación no debe ser anónima, si bien se puede solicitar que no se revele la identidad del autor. Por razones prácticas, la Comisión debe poder ponerse en contacto con el autor.
- La comunicación debe denunciar violaciones de los derechos protegidos por la Carta y debe ser compatible con el Acta Constitutiva. Esta disposición prohíbe toda reclamación de secesión, que sería contraria a la reafirmación del Acta Constitutiva de la integridad territorial de los Estados.
- La comunicación no debe tener motivaciones manifiestamente políticas o estar redactada en "un lenguaje despectivo o insultante".
- La comunicación no se debe basar exclusivamente en informaciones de los medios de comunicación, pero se admite que se base en ellas en cierta medida. El autor de la denuncia debe tratar de verificar la veracidad de las informaciones de los medios de comunicación de manera independiente, en la medida de lo posible. Se deben agotar los recursos internos antes de presentar la comunicación, salvo que los procedimientos nacionales sean inadecuados o excesivamente largos. La Comisión ha hecho hincapié en que los recursos disponibles teóricamente deben, de hecho, estar disponibles y ser efectivos y suficientes. "Un recurso se considera disponible si el autor puede utilizarlo sin impedimento, efectivo si tiene probabilidades de éxito y suficiente si puede resolver la denuncia"¹¹⁹.
- La Comisión distingue las denuncias de violaciones contra víctimas individuales identificadas de las de violaciones generalizadas en las que tal vez sea imposible que los autores de la denuncia identifiquen a todas las víctimas. En este último caso, no es necesario agotar los recursos internos. "La Comisión no cree que el requisito del agotamiento de los recursos internos se pueda aplicar literalmente en los casos en los que 'no es factible ni deseable' que los autores de la denuncia o las víctimas utilicen

¹¹⁸ Comunicaciones Nos 54/91, 61/91, 96/93, 98/93, 164/97 a 196/97 y 210/98, *Malawi Africa Association and Others v. Mauritania* (2000), párr. 79. La Comisión reiteró esta conclusión en su comunicación N° 266/03, *Kevin Mgwanga Gunme et al. v. Cameroon* (2009), párr. 67.

¹¹⁹ Comunicaciones Nos 147/95 y 149/96, *Dawda Jawara v. The Gambia* (2000).

esos recursos internos en todos los casos de violación de los derechos humanos. Ello es así cuando hay muchas víctimas¹²⁰.

- La comunicación se debe presentar “en un plazo razonable desde el momento en el que se agoten los recursos internos o desde la fecha en la que se informe a la Comisión sobre el asunto.” La Comisión todavía no ha rechazado ninguna comunicación porque se haya presentado con mucho retraso y una vez declaró admisible una comunicación que se presentó más de 16 años después de procesos internos infructuosos.
- La Comisión no admitirá los casos que hayan sido resueltos por los Estados implicados de alguna otra manera. Sin embargo, esta disposición solo se aplica si el arreglo se refiere a las mismas partes y los mismos hechos que se encuentren ante la Comisión.

Investigación y decisiones sobre el fondo

Todas las comunicaciones recibidas por la secretaría se transmiten a la Comisión, que determina si examina o no la comunicación, sobre la base de los criterios mencionados. Si bien el artículo 55 faculta a una mayoría simple de la Comisión para adoptar esa decisión, en la práctica la Comisión suele actuar por consenso. La Comisión informará al autor de la denuncia en el caso de desestimar el caso. Las comunicaciones individuales son confidenciales y se examinan en sesiones privadas.

La Comisión no siempre hace una distinción clara entre el examen de la admisibilidad y del fondo, pero se da al Estado interesado la oportunidad de responder a las acusaciones antes de que la Comisión delibere. A continuación, el autor puede contestar por escrito a la respuesta del Estado. Si el Estado no responde a las acusaciones o no las refuta, la Comisión decide si las acusaciones son ciertas o no sobre la base de las pruebas que tenga ante sí y de cualquier otra información que la Comisión pueda obtener durante su investigación. Si el autor deja de comunicarse con la Comisión, esta puede entender ese silencio como un deseo de retirar la comunicación. Sin embargo, la Comisión tratará de determinar si el silencio se debe a la falta de interés o a circunstancias fuera del control de la persona que le impidan atender la denuncia.

El artículo 46 de la Carta confiere a la Comisión la facultad amplia de “recurrir a cualquier método apropiado de investigación” en el desempeño de su labor. La Comisión suele invitar a todas las partes a que asistan a la vista sobre el fondo de los casos que se hayan declarado admisibles o estén representados en ella. El autor, su abogado y el Estado tienen derecho a asistir a la vista.

Desde 1994, la Comisión ha realizado diversas investigaciones sobre el terreno de comunicaciones, aunque solo se pueden llevar a cabo con el consentimiento del Estado interesado. Los informes sobre esas misiones forman parte del procedimiento y la Comisión también puede publicarlos por separado, antes de adoptar una decisión final sobre la comunicación. La Comisión también puede tener en cuenta la información proporcionada por los procedimientos especiales de las Naciones Unidas (véase el cap. IV) al determinar si las acusaciones de las denuncias individuales tienen fundamento.

Oídas las partes y finalizada la investigación, la Comisión delibera, adopta su decisión y aprueba su informe sobre el caso¹²¹. Todas estas actividades se realizan a puerta cerrada.

¹²⁰ Comunicaciones Nos 54/91, 61/91, 98/93, 164/97 a 196/97 y 210/98, *Malawi African Association and Others v. Mauritania* (2000).

¹²¹ Desde 1994, la Comisión ha publicado sus decisiones (sobre la admisibilidad y el fondo) acerca de las denuncias individuales como un anexo de los informes anuales sobre sus actividades que presenta a la Asamblea de Jefes de Estado de la Unión Africana (disponible en www.achpr.org). El Instituto de Derechos Humanos y Desarrollo en África ha publicado también las decisiones de la Comisión Africana sobre las

Sin embargo, las ONG reconocidas como observadoras “pueden ser invitadas especialmente a las sesiones privadas en las que se traten cuestiones de especial interés para ellas”¹²². Las conclusiones de la Comisión no son jurídicamente vinculantes para los Estados, pero la Comisión llega a conclusiones directas de que un Estado ha violado (o no) artículos concretos de la Carta. Si la Comisión llega a la conclusión de que se han violado los derechos de la Carta, formula recomendaciones e indica medidas adecuadas de reparación del daño sufrido por las víctimas. Las recomendaciones de la Comisión se envían a las partes y se adjuntan al informe anual de la Comisión, cuya publicación es aprobada cada año por la Asamblea de la Unión Africana.

En cualquier momento, se puede cerrar un caso si las partes llegan a un acuerdo. Aunque en la Carta no se encomienda específicamente a la Comisión que trate de lograr una “solución amigable”, la Comisión ha dejado claro que eso es lo que prefiere. “El objetivo principal del procedimiento de comunicaciones ante la Comisión es iniciar un diálogo positivo que tenga como resultado una solución amigable entre el autor de la denuncia y el Estado interesado que resuelva el perjuicio denunciado. Un prerrequisito para reparar de forma amigable las violaciones de la Carta es la buena fe de las partes interesadas, incluida su disposición a participar en un diálogo”¹²³.

Misiones de investigación

La Comisión Africana también realiza misiones de investigación de denuncias de violaciones graves y masivas de los derechos humanos en un Estado miembro, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 58 de la Carta (que los denomina “casos especiales”). Se han publicado informes sobre dos de esas misiones, al Sudán (2004) y Zimbabwe (2002)¹²⁴. No se ha publicado el informe sobre una tercera misión, a Malí y Mauritania.

El papel de las organizaciones no gubernamentales

En la Carta Africana no se hace ninguna referencia expresa a las ONG, pero el reglamento de la Comisión la autoriza a conceder la condición de observadoras a ONG. En la actualidad, 414 ONG están reconocidas oficialmente como observadoras por la Comisión. Asimismo, la Comisión había concedido la “condición de afiliadas” a 22 instituciones nacionales de derechos humanos.

En mayo de 1999, la Comisión aprobó una resolución sobre los requisitos para la concesión de la condición de observadoras a las ONG (véase más arriba). Las ONG que soliciten la condición de observadoras deben tener objetivos y actividades compatibles con los principios y los objetivos fundamentales de la Carta de la Organización de la Unidad Africana y la Carta Africana y, naturalmente, desarrollar su actividad en la esfera de los derechos humanos. Las ONG deben enviar una solicitud por escrito a la secretaría de la Comisión al menos tres meses antes de la celebración del período ordinario de sesiones de la Comisión, junto con “sus estatutos, la prueba de su existencia jurídica, una lista de sus miembros, sus órganos constitutivos, sus fuentes de financiación, sus últimos estados financieros y una declaración sobre

comunicaciones en dos volúmenes que abarcan los períodos 1994-2001 y 2002-2007 respectivamente (disponibles en www.ihrda.org/documents).

¹²² Resolución sobre los requisitos para la concesión de la condición de observadoras a las ONG que se dediquen a los derechos humanos por la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, aprobada en el 25º período ordinario de sesiones de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, Buyumbura (Burundi), 5 de mayo de 1999.

¹²³ Comunicaciones Nos 25/89, 47/90, 56/91 y 100/93, *Free Legal Assistance Group and Others v. Zaire* (1995).

¹²⁴ Disponibles en www.achpr.org/english/_info/reports_en.html (consultado el 4 de diciembre de 2012).

sus actividades". La declaración de las actividades debe abarcar "las actividades pasadas y presentes de la organización, su plan de acción y cualquier otra información que pueda ayudar a determinar la identidad de la organización, su propósito y objetivos, así como su ámbito de actividad".

La Comisión ha sido generosa en la concesión de la condición de observadoras a las ONG, condición que puede solicitar cualquier organización de derechos de las minorías en África. La condición de observadora da derecho a una ONG a recibir documentos públicos y participar en las sesiones públicas de la Comisión y sus órganos subsidiarios. La Comisión puede consultar a las ONG, ya sea directamente o por conducto de los comités creados con este fin. Las ONG pueden distribuir sus documentos, hacer intervenciones orales en relación con temas del programa examinados en sesiones públicas y participar en grupos de trabajo establecidos por la Comisión.

El anexo de la resolución sobre la condición de observador también permite a los observadores solicitar que se incluyan cuestiones en las que estén especialmente interesados en el programa provisional de la Comisión. Ello podría ser un instrumento particularmente útil para las ONG que quieran que se preste una mayor atención a las cuestiones de los derechos de las minorías y la no discriminación.

El reglamento no requiere que la documentación que no sea el programa provisional se distribuya a las ONG antes de los períodos de sesiones de la Comisión. Sin embargo, todos los documentos de distribución general se ponen a disposición de todos en los períodos de sesiones y las ONG deben solicitar la documentación pertinente para que puedan preparar su contribución al debate.

Las ONG no pueden hacer uso de la palabra cuando los Estados informen a la Comisión sobre la aplicación de la Carta. Sin embargo, como hemos señalado anteriormente, pueden proporcionar informes alternativos sobre los Estados objeto del examen de la Comisión. Del mismo modo, las ONG pueden hacer uso de la palabra durante el debate general sobre los informes de los relatores especiales.

Los períodos de sesiones de la Comisión están precedidos por un Foro de organizaciones no gubernamentales de tres días de duración, organizado por el African Centre for Democracy and Human Rights Studies, con sede en Banjul (Gambia)¹²⁵. Se trata de reuniones importantes para las ONG y los miembros de la Comisión y se encuentran entre las maneras más significativas y prácticas en las que las ONG pueden ayudar a fortalecer el sistema africano de derechos humanos. El Foro aprueba resoluciones sobre cuestiones temáticas y el grupo temático sobre los pueblos indígenas ha propuesto una serie de resoluciones a lo largo de los años. Desgraciadamente, el grupo temático sobre las minorías no se reúne periódicamente y, por lo tanto, no emite sistemáticamente resoluciones para su aprobación por el Foro de ONG y remisión a la Comisión. Los representantes y las organizaciones de minorías deben ser conscientes de que el Foro es un medio eficaz para plantear temas de interés a la Comisión.

La Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos

La Carta Africana no prevé un tribunal de derechos humanos, pero la Organización de la Unidad Africana aprobó en 1998 un protocolo para crear un tribunal de ese tipo, que entró en vigor en 2004. Sin embargo, hasta 2006 la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos no empezó a funcionar. El Protocolo ha sido ratificado por 26 de los 54 Estados

¹²⁵ Véase www.acdhrs.org.

de la Unión Africana¹²⁶. En virtud del artículo 5 del Protocolo, solo los Estados, la Comisión Africana y las organizaciones intergubernamentales africanas tienen el derecho automático a presentar casos a la Corte. Sin embargo, cinco de los Estados ratificantes, Burkina Faso, Ghana, Malawi, Malí y la República Unida de Tanzania, han formulado la declaración prevista en el artículo 34 6) del Protocolo para otorgar a la Corte la competencia de recibir casos de particulares y ONG. La Corte dictó su primera resolución en diciembre de 2009. La Corte tiene la facultad de emitir dictámenes sobre asuntos jurídicos relacionados con la Carta o cualquier otro instrumento pertinente de derechos humanos, previa solicitud de un Estado miembro o un órgano de la Unión Africana o cualquier organización africana reconocida por la Unión (lo cual incluye ocho comisiones económicas regionales). Aunque no se menciona expresamente en el Acta Constitutiva que sean órganos de la Unión Africana, la Comisión Africana y el Comité africano de expertos sobre los derechos y el bienestar del niño están reconocidos, en virtud de una decisión de la Asamblea, como instituciones en el marco de la Unión Africana.

En el artículo 2 del Protocolo por el que se estableció la Corte se señala que la Corte debe “complementar el mandato de protección de la Comisión Africana”. La Comisión tiene derecho a presentar casos ante la Corte (art. 5 1)) y la Corte puede solicitar la opinión de la Comisión o remitirle casos (arts. 6 1) y 6 3)). Ambos órganos armonizaron su reglamento provisional en octubre de 2009, incluidas las disposiciones sobre las consultas entre la Corte y la Comisión, la utilización de la Corte por la Comisión, la admisibilidad, la representación de la Comisión ante la Corte y el contenido de las solicitudes hechas a la Corte.

La Corte Africana de Justicia y Derechos Humanos

En julio de 2008, la Unión Africana aprobó otro protocolo, para crear una única Corte Africana de Justicia y Derechos Humanos, con sede en Arusha (República Unida de Tanzania), a fin de sustituir las actuales Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y Corte de Justicia de la Unión Africana¹²⁷. El Protocolo entró en vigor el 11 de febrero de 2009 después de haber sido ratificado por 15 Estados.

Datos de contacto e información adicional

Secretaría de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos

Nº 31 Bijilo Annex Layout

Kombo North District

Western Region

P.O. Box 673

Banjul

Gambia

Tel.: 220 441 05 05; 220 441 05 06

Fax: 220 441 05 04

Correo electrónico: achpr@achpr.org

Los sitios web de la Unión Africana (www.au.int) y la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (www.african-court.org) contienen toda la documentación pertinente sobre los tribunales africanos. Los textos de los tratados, las convenciones, los protocolos y las cartas de

¹²⁶ Argelia, Burkina Faso, Burundi, Comoras, Congo, Côte d'Ivoire, Gabón, Gambia, Ghana, Kenya, Libia, Lesotho, Malawi, Malí, Mauritania, Mauricio, Mozambique, Níger, Nigeria, Rwanda, Senegal, Sudáfrica, República Unida de Tanzania, Togo, Túnez y Uganda.

¹²⁷ Disponible en www.au.int/en/sites/default/files/PROTOCOL_STATUTE_AFRICAN_COURT_JUSTICE_AND_HUMAN_RIGHTS.pdf (consultado el 4 de diciembre de 2012).

la Organización de la Unidad Africana y la Unión Africana están disponibles en www.au.int/en/treaties/status.

Entre las publicaciones útiles sobre el sistema de derechos humanos de la Unión Africana cabe mencionar las siguientes: I. Kane, *Protecting the Rights of Minorities in Africa: A Guide for Human Rights Activists and Civil Society Organizations* (Minority Rights Group International, 2008); M. Evans y R. Murray (eds.), *The African Charter on Human and Peoples' Rights: The System in Practice 1986-2006*, segunda edición (Cambridge, 2008); H. B. Jallow, *The Law of the African (Banjul) Charter on Human and Peoples' Rights* (Trafford, 2007); y K. O. Kufuor, *The African Human Rights System: Origin and Evolution* (Palgrave Macmillan, 2010).

CAPÍTULO XII

EL CONSEJO DE EUROPA

Resumen: Tres tratados del Consejo de Europa, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (también conocido como el Convenio Europeo de Derechos Humanos), el Convenio Marco para la protección de las minorías nacionales y la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, ofrecen múltiples oportunidades a las personas pertenecientes a minorías para plantear casos individuales de discriminación (en el marco del Convenio Europeo de Derechos Humanos) y cuestiones más amplias de las minorías (en el marco de los dos otros tratados). Los mecanismos no convencionales del Consejo de Europa proporcionan otras vías para señalar las cuestiones de las minorías a la atención de los gobiernos y el público. El Consejo también ha establecido órganos específicos sobre el racismo y la intolerancia y sobre los romaníes y los nómadas.

Con sede en Estrasburgo (Francia), el Consejo de Europa es una organización intergubernamental integrada por 47 Estados¹²⁸. Sus objetivos son los siguientes:

- Proteger los derechos humanos, la democracia pluralista y el estado de derecho;
- Promover el conocimiento y fomentar el desarrollo de la identidad y la diversidad culturales de Europa;
- Buscar soluciones a los problemas de la sociedad europea, como la discriminación de las minorías, la xenofobia, la intolerancia, la protección del medio ambiente, la clonación humana, el VIH/SIDA, las drogas, la delincuencia organizada, etc.;
- Ayudar a consolidar la estabilidad democrática en Europa apoyando las reformas políticas, legislativas y constitucionales.

El Consejo se rige por un Comité de Ministros intergubernamental y una Asamblea Parlamentaria indirectamente elegida. El Consejo de Europa no se debe confundir con el Consejo Europeo, institución oficial de la Unión Europea, aunque todos los 27 Estados de la Unión Europea son también miembros del Consejo de Europa.

El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales

El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (también conocido como el Convenio Europeo de Derechos Humanos) entró en vigor en 1953, inaugurando el primer sistema regional de derechos humanos. Se ha revisado en varias ocasiones mediante una serie de protocolos y, en 1998, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos se convirtió en el primer tribunal de derechos humanos a tiempo completo del mundo. Todos los Estados miembros del Consejo de Europa son partes en el Convenio. El

¹²⁸ Albania, Alemania, Andorra, Armenia, Austria, Azerbaiyán, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, ex República Yugoslava de Macedonia, Federación de Rusia, Finlandia, Francia, Georgia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, Mónaco, Montenegro, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Checa, República de Moldova, Rumania, San Marino, Serbia, Suecia, Suiza, Turquía y Ucrania.

derecho de petición individual es inherente al sistema del Convenio y las sentencias del Tribunal son jurídicamente vinculantes para los Estados partes.

La Asamblea Parlamentaria elige a los 47 magistrados del Tribunal. Las causas son vistas por salas de 7 magistrados y los casos importantes se pueden remitir a una Gran Sala de 17 magistrados. La ejecución de las sentencias del Tribunal está bajo la supervisión del Comité de Ministros.

Si se dan las circunstancias adecuadas, los demandantes pueden obtener asistencia jurídica del Tribunal y, si se constata que se ha producido una violación, pueden también recuperar los gastos en los que hayan incurrido en la preparación de la causa. Sin embargo, esta asistencia solo se puede obtener una vez que se haya pedido al Gobierno demandado que formule sus observaciones sobre la admisibilidad de la demanda. A diferencia de algunos sistemas jurídicos internos, no se puede exigir a los demandantes que paguen las costas legales en que incurra el Estado contra el que se interponga la demanda.

El Tribunal examina un gran número de causas individuales, así como causas entre Estados (rara vez), y su jurisprudencia es enorme¹²⁹. En los últimos años, se han presentado entre 40.000 y 50.000 demandas al año. En el resumen que se ofrece a continuación solo se pueden esbozar algunas cuestiones que han surgido en relación con las minorías en las causas ante el Tribunal.

El Convenio no contiene ninguna disposición sobre los derechos de las minorías similar al artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Por lo tanto, los miembros de grupos minoritarios no pueden reclamar directamente los “derechos de las minorías” ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Sin embargo, se pueden invocar varios derechos garantizados por el Convenio en relación con la protección de las minorías.

El Convenio y los derechos de las minorías

Muchos de los derechos que figuran en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales son pertinentes para las minorías, pero la expresión “minoría nacional” aparece en solo dos de sus artículos.

El artículo 14 establece que “El goce de los derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio ha de ser asegurado sin distinción alguna, especialmente por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación”.

El artículo 14 no es un derecho autónomo a la no discriminación y solo se puede invocar en relación con otro derecho del Convenio. A pesar de sus limitaciones, el artículo 14 se ha invocado en los últimos años con éxito para abordar las preocupaciones de las minorías, en particular de los romaníes. En *Gaygusuz c. Austria* (1996), el Tribunal constató una violación del artículo 14, leído conjuntamente con el artículo 1 del Protocolo N° 1, con respecto a la diferencia de trato entre los austriacos y los no austriacos en cuanto a su derecho a la asistencia de emergencia. En *Nachova c. Bulgaria* (2005), el Tribunal constató por vez primera una violación del principio contra la discriminación racial que figura en el artículo 14 (leído conjuntamente con el artículo 2, sobre el derecho a la vida) en el hecho de que las autoridades no habían investigado los posibles motivos racistas tras los disparos de la policía militar contra romaníes. En *D. H. y otros c. la República Checa* (2007), el Tribunal siguió desarrollando su jurisprudencia en relación con el artículo 14, al constatar que el número desproporcionadamente alto de estudiantes romaníes en las llamadas “escuelas especiales” para niños con discapacidad mental constituía una violación del derecho a no estar sometido a discriminación racial (leído conjuntamente

¹²⁹ Véase www.echr.coe.int.

con el art. 2 del Protocolo N° 1, sobre el derecho a la instrucción). Ello fue confirmado en *Oršuš y otros c. Croacia* (2010), donde el Tribunal resolvió que “no se había justificado la colocación, en ocasiones, de los demandantes en clases exclusivamente para romaníes durante su enseñanza primaria, en violación del artículo 14, leído conjuntamente con el artículo 2, del Protocolo N° 1”. En *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas y otros c. Austria* (2008) el Tribunal constató una violación del artículo 14, leído conjuntamente con el artículo 9, en cuanto a la manera en la que las comunidades religiosas obtenían el reconocimiento como sociedades religiosas.

En virtud del *Protocolo N° 12*, que entró en vigor en 2005, se prohíbe de forma general la discriminación en el ejercicio de cualquier derecho garantizado por la ley o por cualquier autoridad pública. Por lo tanto, ya no es necesario vincular una denuncia de discriminación con un derecho sustantivo específico establecido en el Convenio.

La discriminación no se limita a los casos en que una persona o grupo es tratado peor que otro grupo. También puede constituir discriminación tratar a grupos diferentes como si fueran iguales, es decir, tratar a una minoría y una mayoría de la misma manera puede discriminar a la minoría. El Tribunal ha respaldado las medidas positivas adoptadas para mejorar la situación de las minorías como compatibles con el principio de no discriminación. El Tribunal ha subrayado que “la democracia no significa simplemente que las opiniones de la mayoría deban prevalecer siempre: se debe lograr un equilibrio que asegure el trato justo y adecuado de las minorías y evite todo abuso de una posición dominante” (*Chassagnou y otros c. Francia* (1999) y *Gorzelik y otros c. Polonia* (2004)).

En 2009, el Tribunal resolvió que las disposiciones de la Constitución de Bosnia y Herzegovina que restringían determinados cargos políticos a los miembros de los tres “pueblos constituyentes” del Estado (bosnios, croatas y serbios) constituían una violación del artículo 14 del Convenio, leído conjuntamente con el artículo 3 del Protocolo N° 1, en el que se dispone la celebración de elecciones “que garanticen la libre expresión de la opinión del pueblo”, así como con la prohibición general de la discriminación en virtud del artículo 1 del Protocolo N° 12. Los demandantes eran de origen romaní y judío, respectivamente, y, por lo tanto, no podían, en virtud de la legislación de Bosnia y Herzegovina, presentarse a las elecciones a una cámara del Parlamento o a la Presidencia de Bosnia y Herzegovina (*Sejdic y Finci c. Bosnia y Herzegovina* (2009)).

Varios casos presentados en virtud del Convenio se han referido a los derechos lingüísticos. Las instituciones de Estrasburgo han sostenido reiteradamente que no existe el derecho a utilizar un idioma concreto al ponerse en contacto con las autoridades de los gobiernos, pero, en el contexto de los procesos judiciales, toda persona tiene derecho a ser informada, en el plazo más breve posible y en una lengua que comprenda, de los motivos de su detención (art. 5 2)) y la naturaleza de cualquier acusación penal (art. 6 3) a)); también existe el derecho a un intérprete gratuito, si el acusado no habla o no comprende la lengua empleada en la audiencia (art. 6 3) e)).

El artículo 8 del Convenio establece el derecho al respeto de la vida privada y familiar, el domicilio y la correspondencia. En *Yordanova y otros c. Bulgaria*, relativa a un desalojo previsto de romaníes de un asentamiento en Sofía, el Tribunal sostuvo que, en el contexto del artículo 8, se debía tener en cuenta en el juicio de proporcionalidad la especificidad de los demandantes como grupo socialmente desfavorecido, así como sus necesidades particulares, y que la ejecución de la orden de lanzamiento contra los demandantes constituiría una violación del artículo 8.

El artículo 10 garantiza el derecho a la libertad de expresión y por lo tanto protege el derecho a utilizar un idioma minoritario en privado o entre los miembros de un grupo minoritario. Las minorías tienen derecho a publicar sus propios periódicos o usar otros medios de comunicación sin injerencias por parte del Estado o de otros.

En el *Protocolo N° 2, artículo 2*, se establece que no se denegará a ninguna persona el derecho a la educación. La educación de los niños pertenecientes al grupo es otra manera de proteger la identidad de una minoría. Aunque en virtud del Convenio no hay ningún derecho *per se* a la educación en el idioma materno, la interrupción de la enseñanza del idioma materno puede en determinadas circunstancias constituir una violación del derecho a la educación (*Chipre c. Turquía* (2001)).

En el artículo 9 se consagra el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. El derecho individual a la libertad de religión implica el derecho a manifestar esa religión, lo cual significa que las minorías deben tener el grado necesario de control sobre los asuntos religiosos de la comunidad. El Tribunal ha sostenido que el Estado no debe injerirse en los asuntos internos de las iglesias y que "la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión es uno de los fundamentos de una 'sociedad democrática' en el sentido del Convenio. El pluralismo inherente a las sociedades democráticas, que se ha logrado con tanto esfuerzo a lo largo de los siglos, depende de ella" (*Serif c. Grecia* (1999)).

El Estado solo puede limitar la manifestación de la religión de una minoría por motivos razonables y objetivos.

Cuando la organización de la comunidad religiosa esté en juego, el artículo 9 se debe interpretar a la luz del artículo 11 del Convenio, que protege la vida asociativa de las injerencias injustificadas del Estado. Desde esta perspectiva, el derecho del creyente a la libertad de religión comprende la expectativa de que se permita a la comunidad funcionar pacíficamente, sin injerencias arbitrarias del Estado. De hecho, la existencia autónoma de las comunidades religiosas es indispensable para el pluralismo en una sociedad democrática y, por lo tanto, se trata de una cuestión central entre las protegidas por el artículo 9. Afecta directamente no solo a la organización de la comunidad como tal, sino también al ejercicio efectivo del derecho a la libertad de religión por todos sus miembros activos. Si la vida organizativa de la comunidad no estuviera protegida por el artículo 9 del Convenio, todos los demás aspectos de la libertad de religión de la persona se volverían vulnerables (*Hasan y Chaush c. Bulgaria* (2000)).

Además, según el Tribunal, "un grupo minoritario tiene, en principio, derecho a reclamar el respeto del modo de vida particular que pueda llevar como 'vida privada', 'vida familiar' u 'hogar'" en virtud del artículo 8 del Convenio (*G. y E. c. Noruega* (1983)).

El Tribunal ha recordado recientemente, en referencia al Convenio Marco para la protección de las minorías nacionales, que "está surgiendo un consenso internacional entre los Estados Contratantes del Consejo de Europa por el que se reconocen las necesidades particulares de las minorías y la obligación de proteger su seguridad, identidad y modos de vida [...], no solo para proteger los intereses de las propias minorías, sino también para preservar la diversidad cultural que beneficia a toda la comunidad [...]. [L]a fuerza de las creencias colectivas de una comunidad con una clara identidad cultural no se puede ignorar" (*Muñoz Díaz c. España* (2009)). En este caso, el Tribunal consideró desproporcionado que España, que había expedido a la demandante y su familia romaní un libro de familia, les había concedido el reconocimiento de la condición de familia numerosa, había prestado asistencia sanitaria tanto a ella como a sus seis hijos y había recaudado las contribuciones a la seguridad social de su marido romaní

durante más de 19 años, se negara a reconocer los efectos de su matrimonio romaní en relación con una pensión de viudedad.

Procedimiento de presentación de demandas individuales

Presentación de una demanda

Con el fin de presentar con éxito una demanda ante el Tribunal, el demandante debe cumplir determinados requisitos de admisibilidad¹³⁰. La mayoría de las denuncias se desestiman en la fase de la admisibilidad y, como no se pueden volver a presentar por los mismos hechos, deben cumplir los requisitos la primera vez que se presentan.

El Tribunal tiene su propio formulario de demanda (disponible en su secretaría en todos los idiomas oficiales de los Estados Contratantes), que se debe rellenar y se le debe enviar. Además de sus datos personales y los de su abogado, el demandante debe proporcionar la siguiente información:

- Un relato detallado de los hechos;
- Información detallada sobre los derechos del Convenio presuntamente violados;
- Pruebas de los recursos intentados en el plano nacional, incluidas las fechas y los detalles de los juicios;
- La reparación que se desea obtener del Tribunal.

Se deben adjuntar a la demanda copias de toda la documentación de apoyo.

El Tribunal no puede aceptar denuncias anónimas y el nombre del demandante se facilita al Estado. Las actuaciones del Tribunal son públicas, aunque se puede mantener la confidencialidad cuando corresponda refiriéndose al demandante por sus iniciales. Los Estados tienen la obligación de no entorpecer la demanda y de cooperar con el Tribunal en su investigación.

A fin de iniciar un proceso en virtud del Convenio, el demandante debe alegar una violación de uno o más derechos garantizados por el Convenio o alguno de sus Protocolos. Las denuncias pueden estar relacionadas con medidas adoptadas por el propio Estado o por un órgano del Estado, como las fuerzas armadas, las fuerzas de policía, los tribunales u otros órganos públicos. Rara vez el Tribunal ha admitido denuncias en las que se alegaba que una parte privada había causado el daño; en esos casos el Estado había delegado una función pública en un órgano privado o el Estado tenía el deber de impedir esos actos de terceros.

El Convenio protege a todos los que se encuentren bajo la jurisdicción del Estado. La nacionalidad del demandante no es importante; de hecho, las demandas pueden ser presentadas incluso por apátridas. Se puede presentar una demanda si la acción de un Estado puede dar lugar a una violación de derechos en otro Estado, aunque este último no sea parte en el Convenio. El ejemplo más común de esta situación es cuando una persona trata de evitar la expulsión o la extradición a un Estado en el que corra el peligro de tortura o muerte.

La condición de “víctima”

A fin de presentar una demanda en virtud del Convenio, el demandante debe haber sufrido personalmente la presunta violación. Ello se puede deber directamente a la acción del Estado, por ejemplo, si el propio demandante sufrió tortura, el Gobierno le confiscó una publicación o

¹³⁰ En www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Applicants/Apply+to+the+Court/Application+pack (consultado el 4 de diciembre de 2012) se ofrece orientación para quienes deseen presentar una demanda ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

se le prohibió ejercer su religión. Una violación puede causar un daño personal también a los familiares de aquellos cuyos derechos fueron directamente violados; por ejemplo, los padres pueden alegar un daño si su hijo es detenido o maltratado de otra forma.

Las víctimas potenciales también pueden presentar una demanda en algunas circunstancias. El Tribunal ha aceptado el argumento de que un demandante es una víctima si corre el riesgo de resultar directamente afectado por una medida del Estado, como la aplicación de leyes por las que se prohíba la homosexualidad o se exija la educación sexual en las escuelas, en contra de los deseos de los padres. Sin embargo, el demandante debe demostrar que existe un riesgo personal real, no solo una posibilidad teórica, de ser víctima en el futuro. Una denuncia general sobre una ley o medida es inadmisibile, al igual que una denuncia en nombre de otras personas (salvo que estén claramente identificadas y el demandante sea su representante oficial).

Los particulares, los grupos de particulares y las ONG pueden presentar demandas. Si un grupo o una ONG presenta una denuncia, debe también cumplir el requisito de la condición de "víctima". Evidentemente, será suficiente con que la propia organización sea la víctima de la violación (si se cierra una escuela o se somete a una organización a una vigilancia inadecuada de la policía, por ejemplo). El Tribunal ha estimado que los sindicatos, las empresas, los órganos religiosos, los partidos políticos y los habitantes de una población cumplen el requisito de la condición de "víctima". Cuando las víctimas son los miembros de un grupo o asociación, puede ser aconsejable presentar una denuncia individual y otra conjunta. En caso de que la denuncia conjunta no pase la prueba de la admisibilidad, el caso puede prosperar mediante la denuncia individual.

No es necesario que el grupo esté inscrito o reconocido oficialmente por el Estado con el fin de presentar una demanda. Además, si la falta de reconocimiento impide el acceso a los tribunales nacionales y que un grupo minoritario defienda sus derechos, ello puede constituir una denegación del derecho a un proceso equitativo o a un recurso efectivo (arts. 6 y 13 respectivamente) que se podría denunciar en virtud del Convenio.

Otros requisitos de admisibilidad

Como suele ocurrir en los procedimientos internacionales de derechos humanos, los demandantes deben demostrar que han tratado de obtener la reparación de la presunta violación por el Estado de que se trate. En raras ocasiones, puede que no haya un recurso idóneo y efectivo para la violación de un derecho determinado del Convenio. Sin embargo, si el demandante no ha intentado un recurso cuando debería haberlo hecho, el Tribunal declarará el caso inadmisibile. Solo se deben agotar los recursos "efectivos" con los que se pueda reparar la violación por completo y ello incluye normalmente tanto los procedimientos judiciales como los administrativos. Por lo general, no es necesario haber utilizado recursos discrecionales (como la solicitud del indulto después de la condena).

Una vez que se recibe una sentencia firme en los procesos internos pertinentes, el demandante debe presentar una denuncia ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en un plazo de seis meses. Cuando una ley vigente constituye una violación permanente, la demanda se puede presentar en cualquier momento. Si el demandante no tiene conocimiento de la violación desde el principio, el plazo de seis meses comenzará a partir de la fecha en que adquiera ese conocimiento. Es importante señalar que la demanda no se debe haber presentado previamente a otro órgano de investigación internacional, como el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

Por último, la demanda se debe basar en la violación de un derecho que esté realmente protegido por el Convenio. Por ejemplo, no sería admisible una demanda por discriminación étnica o

religiosa en la administración de un programa de seguridad social de un Estado, porque no hay ningún derecho en virtud del Convenio a la seguridad social. Sin embargo, esta interpretación limitada de la discriminación se amplió mediante la entrada en vigor del Protocolo N° 12 del Convenio.

Investigación y decisión

Puede que haya un intercambio de escritos sobre la admisibilidad y el fondo de una demanda. Cada parte puede formular observaciones sobre las comunicaciones de la otra parte. El proceso se suele sustanciar por escrito, aunque el Tribunal puede decidir que se celebre una vista oral sobre la admisibilidad, el fondo o ambos. Cada parte está representada en las vistas y todo el proceso se basa en la igualdad entre el demandante y el Estado como parte.

Se puede pedir a ONG que comparezcan como peritos o testigos y los defensores de los derechos de las minorías deben ser conscientes de la posibilidad de presentar un escrito *amicus curiae* al Tribunal si un caso suscita especial preocupación. Este procedimiento se llama intervención de terceros y se puede solicitar una vez que el caso haya sido comunicado al Estado demandado para que presente sus observaciones. Ofrece la posibilidad de proporcionar información útil al Tribunal sobre una cuestión que puede tener un efecto directo en los derechos de las minorías más allá del caso particular de que se trate. Las ONG interesadas en intervenir deben solicitar permiso al Presidente del Tribunal en un plazo de 12 semanas desde la comunicación del caso al Estado interesado. La información al respecto se puede obtener del sitio web del Tribunal.

El Tribunal examina el fondo del caso mediante los escritos y puede oír a testigos o incluso viajar al país de que se trate si se considera necesario. El Tribunal tratará de llegar a una solución amistosa, en la medida de las posibilidades, para lo cual es necesario el acuerdo de ambas partes.

Las deliberaciones del Tribunal son privadas, pero su sentencia es pública y se comunica de inmediato a ambas partes. El Tribunal ha limitado sus sentencias a la determinación de si se ha producido o no una violación del Convenio y la concesión de una indemnización y la devolución de las costas si se constata que se ha producido una violación. El Tribunal, en principio, no dicta órdenes a los gobiernos, por ejemplo, para que pongan en libertad a un preso o cambien sus leyes. Sin embargo, en los últimos años ha cambiado un poco en este sentido, por ejemplo, al indicar que una persona ilegalmente detenida debía ser puesta en libertad (*Ilaşcu y otros c. la República de Moldova y la Federación de Rusia* [GC] (2004)). Como hemos señalado, las sentencias del Tribunal son jurídicamente vinculantes para los Estados partes en el Convenio. Velar por la ejecución de las resoluciones del Tribunal es competencia del Comité de Ministros en virtud del artículo 46.2 del Convenio, aunque la gran mayoría de los Estados ejecutan las sentencias rápidamente.

Una sala de 7 magistrados puede renunciar a la jurisdicción sobre un caso en favor de una Gran Sala de 17 magistrados si el caso se refiere a una cuestión grave de importancia general o que afecte a la interpretación o la aplicación del Convenio. Las sentencias de las salas no se convierten en firmes hasta que no haya transcurrido un plazo de tres meses. Durante este período, cualquiera de las partes puede solicitar la remisión a la Gran Sala y esa solicitud es examinada por un comité de 5 magistrados.

Casos urgentes

El Tribunal puede otorgar prioridad a los casos urgentes. Asimismo, el Tribunal puede permitir la adopción de medidas provisionales cuando haya un riesgo inminente, real y grave para la vida del demandante o de malos tratos graves. El Tribunal puede indicar que el Estado debe adoptar

o abstenerse de adoptar determinadas medidas para proteger al demandante. Las medidas solicitadas y las razones para ello se deben indicar en el formulario de solicitud.

Efecto del sistema de Estrasburgo en los derechos de las minorías

En el resumen anterior se han sugerido maneras en que el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales puede proteger los derechos de las minorías. Sin embargo, este no es el propósito principal del Convenio. Existe el riesgo de que, si un grupo minoritario trata de hacer valer “derechos de las minorías” en sí mismos, se desestime la demanda por estar fuera del alcance del Convenio y, por lo tanto, ser “manifiestamente infundada”. Además, incluso cuando se constata una violación, corresponde al Estado ofrecer una reparación que vaya más allá de una indemnización, como la modificación de una ley contraria al Convenio. El Tribunal no actúa como un tribunal de apelación de las resoluciones internas y solo examinará si un Estado ha cumplido o no sus obligaciones en virtud del Convenio y no si podría haber adoptado políticas diferentes o incluso mejores.

Datos de contacto e información adicional

Secretaría
Tribunal Europeo de Derechos Humanos
Consejo de Europa
F-67075 Estrasburgo Cedex
Francia

Tel.: 33 388 41 20 18

Fax: 33 388 41 27 30

Sitio web: www.echr.coe.int

La publicación básica que contiene el Convenio Europeo, el reglamento del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y otra información es *European Convention on Human Rights: Collected Texts* (Consejo de Europa, 1998). Las decisiones y las sentencias individuales del Tribunal se publican en rústica y se recopilan en los *Reports of Judgments and Decisions*. El Consejo de Europa también publica un *Yearbook of the European Convention on Human Rights*, que contiene una selección de los casos más importantes e información sobre la aplicación del Convenio en el derecho interno.

Se han escrito numerosos libros sobre el sistema de Estrasburgo, relativos a derechos específicos y el sistema en su conjunto. Dos análisis autorizados son: D. J. Harris, M. O’Boyle, E. P. Bates y C. M. Buckley, *Law of the European Convention on Human Rights* (segunda edición 2009); y P. Van Dijk, F. Van Hoof, A. Van Rijn y L. Zwaak, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights* (2006).

Convenio Marco para la protección de las minorías nacionales

El Convenio Marco para la protección de las minorías nacionales es el primer instrumento multilateral jurídicamente vinculante dedicado a la protección de las minorías y se considera que establece las normas internacionales más amplias en el ámbito de los derechos de las minorías hasta la fecha. Entró en vigor en 1998 y ha sido ratificado por 39 Estados¹³¹. Como indica el

¹³¹ Albania, Alemania, Armenia, Austria, Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, ex República Yugoslava de Macedonia, Federación de Rusia, Finlandia, Georgia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Malta, Montenegro, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Checa, República de Moldova, Rumania, San Marino, Serbia, Suecia, Suiza y Ucrania.

título, el Convenio Marco trata de asegurar que los Estados signatarios respeten los derechos de las minorías nacionales; se comprometan a luchar contra la discriminación; promuevan la igualdad; preserven y desarrollen la cultura y la identidad de las minorías nacionales; garanticen determinadas libertades en relación con el acceso a los medios de comunicación, los idiomas minoritarios y la educación; y alienten la participación de las minorías nacionales en la vida pública.

Los Estados miembros del Consejo de Europa pueden ratificar el Convenio Marco y los Estados no miembros se pueden adherir previa invitación del Comité de Ministros. Se suele exigir el compromiso de la adhesión al Convenio a los Estados que soliciten la adhesión al Consejo de Europa.

Disposiciones sustantivas del Convenio

En el *artículo 4.1* del Convenio Marco se proclaman los principios fundamentales de la no discriminación y la igualdad.

En el *artículo 4.2* se establece claramente que las obligaciones del Estado también pueden requerir medidas positivas por su parte y no solamente la abstención de la discriminación. Los Estados deben adoptar, "cuando sea necesario", medidas con el fin de promover "una plena y efectiva igualdad entre las personas pertenecientes a una minoría nacional y las pertenecientes a la mayoría", teniendo "debidamente en cuenta las condiciones específicas" de las minorías nacionales. El artículo 4.2 es una disposición clave, ya que proporciona la base para las disposiciones posteriores que explican con mayor detalle las medidas que los Estados deben tomar en áreas específicas.

En el *artículo 4.3* se aclara que las medidas adoptadas para promover la igualdad efectiva no se deben considerar discriminación.

En el *artículo 15* se dispone que "Las Partes establecerán las condiciones necesarias para la participación efectiva de las personas pertenecientes a minorías nacionales en la vida cultural, social y económica, así como en los asuntos públicos, en particular los que les afecten".

Las disposiciones sustantivas restantes del Convenio Marco abarcan una amplia gama de cuestiones. Los Estados se comprometen a:

- Promover las condiciones necesarias para que las minorías mantengan y desarrollen su cultura e identidad (art. 5);
- Promover la tolerancia, el respeto mutuo y la comprensión entre todas las personas que vivan en su territorio (art. 6);
- Proteger los derechos de libertad de reunión, de asociación, de expresión, de pensamiento, de conciencia y de religión (arts. 7, 8 y 9);
- Facilitar el acceso a los principales medios de comunicación y promover la creación y la utilización de medios de comunicación de las minorías (art. 9);
- Reconocer el derecho a utilizar una lengua minoritaria tanto en privado como en público y a exponer información en la lengua minoritaria (arts. 10 y 11);
- Reconocer oficialmente el apellido y los nombres de pila en la lengua minoritaria (art. 11);
- Esforzarse "por asegurar" el derecho a utilizar la lengua minoritaria ante las autoridades administrativas y por exponer indicaciones topográficas bilingües en la lengua minoritaria, en las zonas "tradicionalmente" habitadas por "un número considerable" de personas pertenecientes a una minoría nacional (arts. 10 y 11);

- Fomentar el conocimiento de la cultura, la historia, la lengua y la religión de la mayoría y las minorías (art. 12);
- Reconocer los derechos de las minorías a crear y dirigir sus propios centros de enseñanza y aprender su propia lengua (arts. 13 y 14);
- Esforzarse “por asegurar” que haya suficientes oportunidades para recibir enseñanza en la lengua minoritaria, en las zonas habitadas tradicionalmente o en “número considerable” por personas pertenecientes a minorías nacionales (art. 14);
- Abstenerse de medidas que modifiquen las proporciones de la población en zonas habitadas por minorías (art. 16);
- No obstaculizar los derechos de las personas pertenecientes a minorías a mantener contactos a través de las fronteras y participar en las actividades de las ONG nacionales e internacionales (art. 17).

Definición

En el Convenio Marco no se define “minoría nacional”, si bien algunos Estados establecieron su propia definición al ratificarlo. En muchas de estas definiciones (adjuntadas como declaraciones en el momento de la ratificación) se excluye a los no ciudadanos y los migrantes de la protección en virtud del Convenio Marco y en algunas se determinan los grupos específicos a los que se aplica el Convenio. Liechtenstein, Luxemburgo y Malta son partes en el Convenio Marco, pero declararon que no hay minorías nacionales en su territorio respectivo.

Aunque los Estados tienen cierto margen para decidir a quién se aplica el Convenio Marco, esta cuestión se evalúa en el marco del proceso internacional de supervisión creado para el Convenio Marco, que se trata más abajo. El primer paso de toda ONG que desee participar en el proceso de supervisión debe ser determinar si el Estado en cuestión ha hecho una declaración sobre los grupos a los que aplicará el Convenio Marco¹³².

Aplicación y supervisión

En virtud del Convenio Marco, se creó un Comité Asesor, órgano integrado por 18 expertos independientes elegidos por el Comité de Ministros entre los candidatos propuestos por los Estados partes, encargado, junto con el Comité de Ministros, de supervisar la aplicación del Convenio y formular recomendaciones específicas en función de los países. Los miembros del Comité Asesor deben ser expertos reconocidos en el ámbito de la protección de las minorías; ejercen sus funciones a título personal y deben ser independientes e imparciales. El hecho de que no representen a sus gobiernos es importante, puesto que el Comité de Ministros es un órgano político de representantes de los gobiernos. La participación de un órgano imparcial de expertos en la evaluación de las cuestiones de las minorías facilita la tarea del Comité de Ministros, que (como órgano superior de adopción de decisiones del Consejo de Europa, tiene muchos otros deberes) depende en gran medida de la labor del Comité Asesor.

Las actividades del Comité Asesor comienzan con el análisis de los informes de los Estados, que se presentan en el plazo de un año desde la entrada en vigor del Convenio Marco para el Estado en cuestión y posteriormente cada cinco años. El Comité Asesor también puede invitar al Comité de Ministros a que pida informes *ad hoc* a fin de abordar situaciones que se produzcan entre los informes periódicos de un Estado parte. Los informes iniciales deben contener información completa sobre las medidas legislativas y de otra índole adoptadas por el Estado para hacer realidad los principios del Convenio. El Comité de Ministros ha aprobado directrices detalladas

¹³² En www.coe.int/minorities hay una lista actualizada de esas declaraciones.

para los informes iniciales, así como para los posteriores. La elaboración de los informes suele conllevar un proceso de consultas con organizaciones de minorías y ONG, a las que se alienta también a que presenten informes alternativos o información al Comité. Aunque la secretaría del Convenio Marco toma la iniciativa de ponerse en contacto con las organizaciones de minorías y las ONG, se alienta también a las organizaciones interesadas a que hagan lo propio. Una vez recibido por el Consejo de Europa, el informe del Estado se publica inmediatamente en su sitio web.

En su examen de los informes de los Estados, el Comité Asesor hace uso de una amplia variedad de fuentes escritas de información de actores estatales y no estatales. Ha desarrollado también la práctica de llevar a cabo visitas a los países, durante las cuales se reúne con funcionarios del gobierno, parlamentarios, representantes de las minorías, ONG y otros interlocutores pertinentes.

Tras su examen del informe de un Estado y, en la mayoría de los casos, una visita al país, el Comité Asesor aprueba un "dictamen", que se transmite al Estado interesado y a todos los Estados miembros del Consejo de Europa. El Estado interesado tiene la oportunidad de formular observaciones sobre el dictamen del Comité y puede decidir hacerlo público en este momento. En la preparación de su respuesta, el Estado en cuestión también puede optar por participar en nuevas consultas con las organizaciones de minorías y las ONG.

El Comité de Ministros del Consejo de Europa tiene la responsabilidad final de la supervisión del Convenio Marco (art. 26). Después de que el Comité Asesor apruebe un dictamen, el Comité de Ministros aprueba una resolución con conclusiones y recomendaciones (que se suelen basar estrechamente en el dictamen del Comité) destinadas al Estado interesado sobre la aplicación del Convenio Marco. La preparación de esta resolución proporciona una oportunidad para que otros Estados, incluidos los que no sean partes, se expresen sobre la situación. Esta resolución se publica junto con las observaciones formuladas por el Estado Parte y el dictamen del Comité Asesor, si este último no se ha publicado antes.

A fin de alentar los debates sobre las medidas para mejorar la protección de las minorías, la secretaría del Convenio Marco organiza reuniones en los Estados respecto de los cuales se haya finalizado la supervisión. Estas reuniones de seguimiento han resultado ser una excelente oportunidad para reunir a todos los actores interesados en la aplicación del Convenio Marco, tanto gubernamentales como no gubernamentales, y para examinar la manera de poner en práctica los resultados de la supervisión.

Participación de organizaciones no gubernamentales en el plano nacional

Las ONG pueden alentar cambios en la legislación y la práctica nacionales de conformidad con los principios establecidos en el Convenio Marco. Pueden presentar sus propias ideas acerca de la interpretación del Convenio y concienciar a la población sobre las obligaciones del país al respecto. Ello puede crear un nuevo clima en el que se espere que el Estado adopte las medidas necesarias para cumplir sus obligaciones, independientemente de la presencia de los órganos internacionales de supervisión. La conciencia pública se puede aumentar, por ejemplo, mediante la traducción y difusión del texto del Convenio Marco y los documentos conexos. Estos últimos deben incluir el informe oficial del Estado, las observaciones de las ONG y, una vez que se disponga de ellos, los dictámenes del Comité Asesor y las conclusiones y las recomendaciones del Comité de Ministros.

También es posible que las ONG y las comunidades minoritarias participen directamente en la elaboración del informe de un Estado. Las ONG deben tener conocimiento del órgano gubernamental encargado de la elaboración del informe y ponerse en contacto con él para ver

si se puede presentar información u observaciones mientras el informe todavía sea un proyecto. Los Estados pueden recabar la participación de las ONG en la elaboración del propio informe.

Las ONG tendrán que considerar el grado de colaboración que deseen en el proceso oficial de presentación de informes, frente a la posibilidad de presentar observaciones o informes alternativos al Comité Asesor. La participación en la preparación de un informe y la formulación de observaciones al respecto posteriormente no se excluyen mutuamente y las ONG pueden optar por hacer ambas cosas. El lado positivo de la participación de las ONG en la preparación del informe de un Estado es que ofrece la oportunidad de mantener un diálogo directo con el Gobierno y contribuir a la interpretación de las disposiciones del Convenio Marco en el contexto del país de que se trate. Por otro lado, la participación de las ONG se podría considerar un respaldo a un informe del Estado, lo cual puede no ser el caso.

En los Estados que aún no son partes en el Convenio Marco, la promoción y el cabildeo de las ONG se puede centrar en la necesidad de su ratificación.

El papel de las organizaciones no gubernamentales en la supervisión

Las ONG y las asociaciones de minorías desempeñan un papel clave en la supervisión del Convenio Marco, como se expresa en la resolución 97 (10) del Consejo de Ministros, que permite al Comité Asesor recibir y solicitar información de fuentes distintas de los Estados.

En la práctica, las ONG y las asociaciones de minorías, en muchos casos con el apoyo de ONG internacionales, han utilizado muy a menudo esta oportunidad para proporcionar al Comité Asesor informes bien investigados con información sobre la aplicación del Convenio Marco en la práctica. El Comité Asesor ha acogido con satisfacción esa información, así como los contactos directos con las ONG, que constituyen una parte esencial de las tareas de supervisión del Comité.

Las ONG y las minorías pueden contribuir a la supervisión del Convenio Marco en diversas etapas del procedimiento. Por ejemplo, las ONG pueden:

- Proporcionar información al Comité Asesor mediante comunicaciones por escrito cuando venza el plazo de presentación de un informe de un Estado, incluidos los informes alternativos que pueden tratar la situación de una o varias minorías, centrarse en determinados artículos o temas o proporcionar información sobre todos los artículos del Convenio Marco¹³³;
- Enviar información al Comité Asesor en cualquier momento sobre motivos específicos de preocupación para las minorías que sean pertinentes para la aplicación del Convenio Marco;
- Reunirse con el Comité Asesor durante su visita al país;
- Utilizar el Convenio Marco como un instrumento para el diálogo, a fin de comunicarse con las autoridades del Estado durante la preparación del informe del Estado, obtener información sobre la aplicación del Convenio Marco y participar en reuniones de seguimiento una vez publicados los resultados de la supervisión;
- Alentar al Estado a que publique el dictamen del Comité Asesor, tan pronto como sea posible, así como a que lo traduzca a los idiomas locales;

¹³³ Si una ONG desea presentar un informe alternativo completo, debe considerar la posibilidad de colaborar con otras ONG nacionales o internacionales. Ello reducirá al mínimo la duplicación del trabajo y puede proporcionar información más representativa y amplia, que dotará al informe de mayor credibilidad. Como mínimo, es importante tener conocimiento de lo que están haciendo otras ONG con el fin de evitar la presentación de información contradictoria.

- Aumentar la conciencia sobre los derechos de las minorías mediante la organización de sesiones de formación para las ONG y las minorías sobre el Convenio Marco;
- Contribuir a las consultas realizadas por el Comité Asesor cuando prepara comentarios sobre temas específicos.

Las ONG pueden enviar información en cualquier momento a la secretaría del Convenio Marco en el Consejo de Europa, que remitirá la información a los miembros del Comité Asesor. Sin embargo, lo mejor es presentar información cuando el Comité Asesor esté examinando activamente el informe de un Estado. Por lo tanto, las ONG deben estudiar el informe (que se publica en cuanto lo recibe el Comité, si no lo ha publicado antes el propio Estado), decidir la información proporcionada por el gobierno que se debería complementar o refutar y presentar observaciones a tiempo para su estudio cuando el Comité examine el informe del Estado. La información sobre el calendario de presentación de los informes de los Estados y la fecha en la que se recibieron efectivamente se puede obtener en el sitio web del Consejo de Europa y la secretaría puede proporcionar información sobre el plazo para la recepción de las observaciones de las ONG para que las tenga en cuenta el Comité. En la medida de lo posible, las comunicaciones de las ONG se deben presentar en francés o inglés, los idiomas de trabajo del Comité.

Al presentar información, ya sean observaciones o un informe alternativo completo, las ONG deben hacer referencia siempre que sea posible a la información específica que pueda faltar o figurar incorrectamente en un informe de un Estado. La información proporcionada por la ONG debe ser objetiva, completa y detallada y se debe hacer referencia siempre que sea posible a artículos específicos del Convenio Marco. La información demográfica y estadística es muy valiosa, si no está incluida en el informe del Estado, y puede ayudar al Comité a comparar la situación de las minorías en diversos momentos. Por último, las ONG también pueden presentar sus propias recomendaciones de medidas que el gobierno debería adoptar para aplicar el Convenio Marco.

Datos de contacto e información adicional

Secretaría del Convenio Marco para la protección de las minorías nacionales
F-67075 Estrasburgo Cedex
Francia

Tel.: 33 3 88 41 20 00

Fax: 33 3 90 21 49 18

Correo electrónico: minorities.fcnm@coe.int

Sitio web: www.coe.int/minorities

Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias

La Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias fue aprobada en 1992 y entró en vigor en 1998. La Carta, ratificada por 25 Estados¹³⁴, trata de proteger y promover las lenguas regionales y minoritarias y permitir a los hablantes de una lengua regional o minoritaria utilizarla en privado y en público. Su objetivo primordial es cultural y se ocupa de las lenguas regionales y minoritarias, las lenguas no territoriales y las lenguas oficiales de menor difusión, en lugar de los derechos de las minorías *per se*.

¹³⁴ Alemania, Armenia, Austria, Bosnia y Herzegovina, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Finlandia, Hungría, Liechtenstein, Luxemburgo, Montenegro, Noruega, Países Bajos, Polonia, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Checa, Rumania, Serbia, Suecia, Suiza y Ucrania.

El preámbulo de la Carta comienza estableciendo los principales objetivos y principios que los Estados se comprometen a aplicar a todas las lenguas regionales o minoritarias que existan en su territorio nacional, “subrayando el valor de lo intercultural y del plurilingüismo”. A continuación, se especifica una serie de medidas concretas destinadas a facilitar y fomentar el empleo de las lenguas regionales o minoritarias en la vida pública (parte III). Su objetivo es garantizar, en la medida de lo razonablemente posible, que las lenguas regionales o minoritarias se utilicen en la educación, los medios de comunicación, los contextos legales y administrativos, la vida económica y social, las actividades culturales y los intercambios transfronterizos. En el momento de la ratificación de la Carta, los Estados deben indicar específicamente las lenguas a las que se aplicará la parte III de la Carta; todas las lenguas que entran en la definición de lengua regional o minoritaria están abarcadas por la parte II (véase más adelante).

De conformidad con la definición de la Carta, por “lenguas regionales o minoritarias” se entenderán las lenguas utilizadas tradicionalmente en un territorio de un Estado por nacionales de ese Estado que constituyen un grupo numéricamente inferior al resto de la población del Estado; son diferentes de las lenguas oficiales del Estado y no incluyen los dialectos de las lenguas oficiales del Estado ni las lenguas de los migrantes. Por la expresión “territorio en que se habla una lengua regional o minoritaria” se entenderá el área geográfica en la cual dicha lengua es el modo de expresión de un número de personas que justifica la adopción de las medidas de protección y fomento previstas en la Carta.

Por la expresión “lenguas sin territorio” se entenderán las lenguas utilizadas por nacionales del Estado que son diferentes de las lenguas empleadas por el resto de la población del Estado, pero que, a pesar de emplearse tradicionalmente en el territorio del Estado, no se pueden circunscribir a un área concreta; cabe mencionar como ejemplos el romaní y el yidis.

La situación demográfica de las lenguas abarcadas por la Carta difiere en gran medida y esas lenguas existen en numerosos contextos sociales, políticos y económicos. Por consiguiente, la Carta facilita la adaptación de su ámbito de protección a la situación concreta de cada lengua, en particular teniendo en cuenta los costes de la protección.

En la parte II de la Carta se establecen ocho principios y objetivos fundamentales en los que los Estados deben basar sus políticas, legislación y práctica y que se considera que constituyen el marco necesario para la preservación de las lenguas en cuestión:

- Reconocimiento de las lenguas regionales o minoritarias como expresión de la riqueza cultural;
- Respeto del área geográfica de cada lengua regional o minoritaria;
- Necesidad de una acción resuelta de fomento de dichas lenguas;
- Facilitación y/o fomento del empleo oral y escrito de esas lenguas en la vida pública y privada;
- Provisión de formas y medios adecuados para la enseñanza y el estudio de esas lenguas en todos los niveles apropiados;
- Promoción de intercambios transnacionales pertinentes;
- Prohibición de todas las formas de distinción, exclusión, restricción o preferencia injustificada con respecto a la utilización de una lengua regional o minoritaria cuyo objetivo sea desalentar o poner en peligro su mantenimiento o desarrollo;
- Promoción por los Estados de la comprensión mutua entre todos los grupos lingüísticos del país.

En la parte III (arts. 8 a 14) se establecen medidas detalladas en una serie de ámbitos, lo cual ofrece a los Estados la posibilidad de elegir entre 68 actividades concretas en siete esferas de la vida pública. Los Estados se comprometen a aplicar solo las disposiciones de la parte III que hayan suscrito, de modo que es probable que las obligaciones concretas contraídas varíen entre los Estados; también pueden variar entre lenguas dentro de un Estado en particular. En el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, por ejemplo, diversas disposiciones de la parte III se aplican al galés, el gaélico escocés y el irlandés, respectivamente, mientras que solo se aplica la parte II al escocés, el escocés del Ulster, el córnico y el gaélico manés.

Los Estados deben seleccionar al menos 35 medidas con respecto a cada lengua que hayan designado como comprendida en el ámbito de la parte III de la Carta. Muchas de las disposiciones de la Carta constan de varias opciones, de diversos grados de rigor, de las cuales se debe elegir una "según la situación de cada lengua". Se alienta a los Estados a aumentar o mejorar sus compromisos en virtud de la Carta en una fecha posterior, cuando su situación jurídica se desarrolle o sus circunstancias financieras lo permitan (art. 3 2)).

Las esferas de la vida pública, cada una de las cuales se corresponde con un artículo de la parte III, de las que se deben elegir estas medidas específicas son las siguientes:

- Enseñanza;
- Justicia;
- Autoridades administrativas y servicios públicos;
- Medios de comunicación;
- Actividades y servicios culturales;
- Vida económica y social;
- Intercambios transfronterizos.

Aplicación y supervisión

El Comité de Ministros del Consejo de Europa nombra a los miembros del comité de expertos independientes, integrado por un miembro de cada Estado parte, entre "una lista de personas de la mayor integridad y de reconocida competencia en las materias tratadas por la Carta, que proponga la Parte correspondiente". Como se señala en el informe explicativo de la Carta (párr. 131), "al hacerse hincapié en el carácter intrínsecamente personal de la 'mayor integridad', en la Carta queda claro que los expertos nombrados miembros del comité, en el desempeño de su labor, deben tener la libertad para actuar con independencia y no estar sujetos a instrucciones de los gobiernos en cuestión".

Los informes de los Estados sobre la aplicación de la Carta se deben presentar con regularidad. El primer informe se debe presentar en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la Carta para el Estado y los informes posteriores se deben presentar cada tres años a partir de entonces.

Una vez que un Estado ha presentado su informe, se inicia el procedimiento de seguimiento. El comité de expertos ha desarrollado métodos de trabajo innovadores y utiliza plenamente las amplias facultades que se le han conferido para obtener y solicitar información de fuentes no oficiales, en particular ONG, en virtud del artículo 16.2 de la Carta. El comité efectúa visitas sobre el terreno, durante las cuales los miembros visitan el Estado supervisado para reunirse con funcionarios del gobierno y representantes de las comunidades lingüísticas.

Sobre la base de la información recopilada, el comité aprueba un informe y lo presenta al Comité de Ministros, que formula recomendaciones al Estado sobre la base del informe y las

observaciones del Estado. Estos informes se hacen públicos y se suelen traducir al idioma oficial del Estado¹³⁵.

El papel de las organizaciones no gubernamentales en la supervisión

El comité de expertos concede gran importancia al papel activo de las ONG en el procedimiento de supervisión y considera a las ONG asociados iguales y fundamentales en el diálogo entre los Estados y el Consejo de Europa. Las ONG tienen la oportunidad de ofrecer al comité sus opiniones sobre la situación de las lenguas regionales o minoritarias en el país en cuestión, de manera muy parecida a su participación en la labor del Comité Asesor del Convenio Marco. Las ONG y cualquier otra organización deben tener la libertad de ponerse en contacto con el comité de expertos en cualquier momento para proporcionar información pertinente.

A fin de facilitar la participación de las ONG en el proceso de supervisión, en 2004, el Consejo de Europa publicó *The European Charter for Regional or Minority Languages: Working Together: NGOs and Regional or Minority Languages*.

Datos de contacto e información adicional

Consejo de Europa
Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias
Dirección General IV – Educación, Cultura y Patrimonio, Juventud y Deportes
F-67075 Estrasburgo Cedex
Francia

Tel.: 33 3 88 41 31 86

Fax: 33 3 88 41 27 88

Correo electrónico: minlang.secretariat@coe.int

Sitio web: www.coe.int/minlang

Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia

La Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) es un órgano de vigilancia creado por el Consejo de Europa para luchar contra el racismo, la xenofobia, el antisemitismo y la intolerancia. Su mandato abarca todas las formas de discriminación y prejuicios contra personas o grupos de personas por razón de raza, color, idioma, religión, nacionalidad u origen nacional o étnico.

La Comisión se estableció en la primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Consejo de Europa y el Comité de Ministros la dotó de un estatuto en 2002, que consolidó su función como órgano independiente de derechos humanos. Supervisa país por país, formula recomendaciones de política general y promueve la concienciación. Sus miembros son nombrados sobre la base de su experiencia en los ámbitos abarcados por su mandato y desempeñan sus funciones a título individual de manera independiente e imparcial.

En su labor específica sobre cada país, la Comisión examina la situación del racismo y la intolerancia en cada uno de los Estados miembros del Consejo de Europa. Sus conclusiones, junto con las recomendaciones sobre las formas de hacer frente a los problemas identificados, se publican en informes sobre los países. Estos se elaboran sobre la base de análisis de la información proporcionada por escrito por el Estado y ONG y una visita al país, durante la cual los delegados de la Comisión se reúnen con interesados pertinentes del Gobierno y la sociedad civil. Antes de la finalización de un informe sobre un país, la Comisión entabla un diálogo

¹³⁵ Disponibles en www.coe.int/t/dg4/education/minlang/Report/default_en.asp (consultado el 4 de diciembre de 2012).

confidencial con sus autoridades. Todos los Estados se examinan de la misma manera, en ciclos de seguimiento de cinco años (a razón de nueve o diez países al año). El cuarto ciclo de seguimiento, que se inició en 2008, se centra en la puesta en práctica de las recomendaciones de los ciclos anteriores. Tres recomendaciones específicas se señalan como prioridades de cada Estado, sobre las que deben comunicar progresos dos años después de la publicación de su informe del cuarto ciclo.

La Comisión también formula recomendaciones de política general a todos los Estados miembros, que orientan a los encargados de las políticas de los gobiernos en su lucha contra el racismo y las formas conexas de discriminación. La Comisión ha aprobado 12 de esas recomendaciones sobre, por ejemplo, las respuestas legislativas eficaces, los órganos especializados, los romaníes, la islamofobia, Internet, la lucha contra el racismo en la lucha contra el terrorismo, el antisemitismo, la educación, la actividad policial y los deportes.

Para que la lucha contra el racismo sea efectiva, el mensaje debe llegar a la población en general. Por lo tanto, la concienciación es crucial. En 2002, la Comisión aprobó un programa de acción que incluye el establecimiento de contactos con todas las ONG interesadas, la celebración de mesas redondas en los Estados para debatir el efecto de los informes de la Comisión sobre los países y la organización de seminarios anuales para los órganos especializados sobre temas de interés común (como la mediación, las medidas positivas y la integración).

Datos de contacto e información adicional

Secretaría

Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia

Consejo de Europa

Dirección General de Derechos Humanos y Asuntos Jurídicos

F-67075 Estrasburgo Cedex

Francia

Tel.: 33 3 88 41 29 64

Fax: 33 3 88 41 39 87

Correo electrónico: ecri@coe.int

Sitio web: www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/default_en.asp

Comisario para los Derechos Humanos

El Comisario para los Derechos Humanos es una institución independiente en el seno del Consejo de Europa, creada en 1999, que tiene el mandato de promover la conciencia sobre los derechos humanos y su respeto en todos los Estados del Consejo de Europa.

Mandato

Los objetivos del Comisario para los Derechos Humanos se establecen en la resolución (99) 50 del Comité de Ministros, en la que se confiere al Comisario el mandato de:

- Fomentar la observancia efectiva de los derechos humanos y ayudar a los Estados miembros en la aplicación de las normas del Consejo de Europa sobre los derechos humanos;
- Promover la educación y la conciencia sobre los derechos humanos en los Estados miembros del Consejo de Europa;
- Identificar las posibles deficiencias en la legislación y en la práctica en materia de derechos humanos;

- Facilitar las actividades de las instituciones nacionales del defensor del pueblo y otros órganos de derechos humanos;
- Proporcionar asesoramiento e información sobre la protección de los derechos humanos en toda la región.

La labor del Comisario se centra en el fomento de reformas que permitan lograr una mejora tangible en la promoción y la protección de los derechos humanos. El Comisario no puede actuar sobre las denuncias de particulares. Sin embargo, puede recibir información de cualquier fuente, incluidos los particulares y las ONG, y puede adoptar iniciativas de amplio alcance sobre la base de esa información si desvela un problema sistemático de derechos humanos en un país determinado. Entre los temas específicos a los que el Comisario dedica atención se encuentran la erradicación de la discriminación y los derechos de los niños y los migrantes.

El Comisario coopera con una amplia gama de instituciones internacionales y nacionales, así como con los mecanismos de vigilancia de los derechos humanos. Los asociados intergubernamentales más importantes del Comisario son las Naciones Unidas y sus organismos especializados, la Unión Europea y la OSCE (véase el cap. XIII). El Comisario también coopera estrechamente con las principales ONG de derechos humanos, universidades y centros de estudio.

Actividades del Comisario para los Derechos Humanos

El Comisario trata de mantener un diálogo permanente con los Estados miembros del Consejo de Europa y realiza visitas oficiales a los países para examinar y evaluar la situación de los derechos humanos cuando lo considera necesario. Estas visitas suelen incluir reuniones con los más altos representantes del gobierno, el Parlamento y el poder judicial, así como con miembros destacados de las instituciones de derechos humanos y la sociedad civil. Durante las visitas a los países, el Comisario entabla un diálogo con los representantes de las minorías y las organizaciones que las representan. Los informes del Comisario contienen un análisis de las prácticas de derechos humanos y recomendaciones detalladas para mejorar. Los informes se publican y se distribuyen ampliamente entre las comunidades de la formulación de políticas y las ONG y los medios de comunicación. En 2008, el Comisario había visitado todos los Estados miembros del Consejo de Europa y se había publicado un informe de evaluación sobre cada país.

Pocos años después de una visita inicial a un país, el Comisario o un miembro del personal lleva a cabo una visita de seguimiento para evaluar los progresos realizados en la aplicación de las recomendaciones o una visita más específica para examinar las preocupaciones prioritarias. El Comisario elabora un informe de seguimiento, que también se difunde ampliamente. Se pueden efectuar visitas más cortas a países o regiones a fin de fortalecer las relaciones con las autoridades y examinar cuestiones concretas de derechos humanos, aunque estas visitas no dan lugar necesariamente a un informe público.

Cuando corresponda, el Comisario formula recomendaciones con respecto a una cuestión específica de derechos humanos en un solo Estado miembro o en varios Estados. A solicitud de los órganos nacionales o por su propia iniciativa, el Comisario también puede emitir un dictamen sobre proyectos de ley y prácticas específicas. En 2004, por ejemplo, el Comisario emitió un dictamen sobre la creación de un órgano nacional de lucha contra la discriminación en Polonia¹³⁶.

¹³⁶ Disponible en <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=980009&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679> (consultado el 4 de diciembre de 2012).

A fin de promover la conciencia sobre los derechos humanos en los Estados miembros, el Comisario participa en la organización de seminarios y actos sobre temas de derechos humanos y trata de mantener un diálogo permanente con los gobiernos, las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones educativas. Los seminarios y los actos por lo general dan lugar a la publicación de recomendaciones, dictámenes o informes del Comisario sobre las cuestiones debatidas¹³⁷.

El Comisario colabora estrechamente con los defensores del pueblo nacionales, las instituciones nacionales de derechos humanos y otras instituciones públicas relacionadas con la protección de los derechos humanos y mantiene unas estrechas relaciones de trabajo con el Defensor del Pueblo de la Unión Europea. El Comisario alienta el establecimiento de tales órganos en los Estados miembros del Consejo de Europa en el caso de que no existan.

La situación de las minorías se ha evaluado en la mayoría de los informes sobre los países publicados por el Comisario. Se ha prestado especial atención a los romaníes y los nómadas, debido a la discriminación persistente y sistémica de la que son víctimas. En 2006 se publicó un informe general sobre la situación de los derechos humanos de los romaníes, los sintis y los nómadas y en 2009 un estudio titulado *Recent Migration of Roma in Europe* (realizado en colaboración con el Alto Comisionado para las Minorías Nacionales de la OSCE)¹³⁸. La Oficina del Comisario también ha organizado seminarios con asociados externos sobre cuestiones relacionadas con los romaníes.

La vigilancia por el Comisario de la situación de las minorías en los países se ha basado a menudo en la labor del Comité Asesor del Convenio Marco para la protección de las minorías nacionales y el comité de expertos de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, descritos anteriormente. Sin embargo, el Comisario también evalúa la situación de las minorías en los países que aún no se hayan adherido a estos instrumentos. El Comisario ha evaluado los enfoques de los Estados miembros respecto de la integración o la exclusión de las minorías protegidas por los instrumentos internacionales.

Muchas ONG nacionales e internacionales que representan a minorías o trabajan en favor del ejercicio de sus derechos proporcionan periódicamente información a la Oficina del Comisario. También hacen uso de las conclusiones y las recomendaciones del Comisario en su propia labor.

Datos de contacto e información adicional

Oficina del Comisario para los Derechos Humanos
Consejo de Europa
F-67075 Estrasburgo Cedex
Francia

Tel.: 33 3 88 41 34 21

Fax: 33 3 90 21 50 53

Correo electrónico: commissioner@coe.int

Sitio web: www.coe.int/t/commissioner/Default_en.asp

¹³⁷ Disponibles en www.coe.int/t/commissioner/Activities/themes/default_en.asp (consultado el 4 de diciembre de 2012).

¹³⁸ Disponible en <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1536357>. El informe de 2006 se encuentra disponible en <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=320815&SecMode=1&DocId=941416&Usage=2> (consultados ambos el 4 de diciembre de 2012).

Compromiso del Consejo de Europa sobre las cuestiones de los romaníes

El Consejo de Europa estima que el número de romaníes residentes actualmente en Europa asciende a entre 10 millones y 12 millones. Los romaníes se encuentran entre las comunidades más desfavorecidas y muchos de ellos viven en la pobreza extrema, sufren el racismo y la discriminación a diario y son excluidos de la vida normal y la protección de los derechos fundamentales que las demás personas dan por supuesta.

En octubre de 2010, el Secretario General del Consejo de Europa puso en marcha una iniciativa para que los Estados miembros acordaran las prioridades para mejorar la integración social de los romaníes y el respeto de sus derechos humanos. Desde 2011, un equipo especializado ha trabajado en el tema, dirigido por el Representante Especial del Secretario General para las cuestiones de los romaníes. Sirve de centro de coordinación de diversos proyectos que se tratan a continuación.

Fomento de la capacidad y concienciación

Programa de capacitación de mediadores

Los mediadores tienden puentes entre las comunidades romaníes y las instituciones públicas locales. Tratan de inscribir a los niños romaníes en las escuelas locales y velan por que las familias reciban una atención médica adecuada, obtengan documentos de identidad, tengan una vivienda digna y encuentren trabajo. En octubre de 2010 se puso en marcha ROMED, programa de capacitación de mediadores para la comunidad romaní, y en julio de 2011 la Comisión Europea se sumó al programa. En 2011 y 2012 se celebraron sesiones de capacitación especializada en 21 países.

Se ha elaborado un nuevo programa de capacitación de mediadores (disponible en 16 idiomas), junto con el Código Deontológico Europeo para Mediadores, a fin de proteger a los mediadores de los malos tratos y mejorar la calidad de los servicios prestados. Se ha creado un grupo europeo de 38 capacitadores de ROMED, 21 de los cuales son de origen romaní.

La Base de Datos Europea sobre Mediadores es un recurso valioso con información actualizada sobre diversos aspectos de la mediación en favor de los romaníes en varios países¹³⁹.

Capacitación de abogados defensores de los romaníes

Desde 1996, el Consejo de Europa y el Centro Europeo de Derechos Romaníes han organizado sesiones de capacitación para alentar y ayudar a los defensores a presentar casos relacionados con los romaníes ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (véase más arriba) y el Comité Europeo de Derechos Sociales (en el marco del mecanismo de la Carta Social Europea para las denuncias colectivas). El Programa para abogados defensores de los romaníes se ha ejecutado en Francia, Grecia, Italia y Turquía y la capacitación continúa en Rumania y Bulgaria.

Lucha contra la gitanofobia

Dosta!, "¡Basta!" en el idioma romaní, es el lema de la campaña del Consejo de Europa para cambiar las actitudes y hacer que las personas descubran las verdaderas posibilidades de los romaníes. Puesta en marcha en 2008, la campaña se ha llevado a cabo en 14 países hasta la fecha. El sitio web multilingüe de la campaña Dosta! se actualiza periódicamente con información y documentación nuevas, incluidos folletos, carteles, anuncios de televisión y radio y un conjunto de herramientas para hacer campaña contra los estereotipos¹⁴⁰.

¹³⁹ Disponible en www.coe-romed.org.

¹⁴⁰ Véase www.dosta.org.

Reconocimiento del genocidio de los romaníes

El Consejo de Europa, en colaboración con el Coordinador para cuestiones de romaníes y sintis de la Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (OIDDHH) de la OSCE (véase el cap. XIII), cuenta con un proyecto para aumentar el reconocimiento y la conciencia del genocidio de los romaníes y los sintis durante la Segunda Guerra Mundial. El proyecto incluye la producción de material didáctico sobre la historia y la cultura de los romaníes y la organización de actos y reuniones. Un sitio web dedicado a la memoria de los romaníes comprende una base de datos sobre este período de su historia, con una biblioteca virtual con las publicaciones más conocidas y más útiles, y un mapa interactivo en el que se muestran características especiales o distintivas por país; e información sobre los planes de estudios, el material didáctico disponible, los libros de texto de las escuelas, los lugares de la memoria y las prácticas innovadoras introducidas por los ministerios, la sociedad civil, las organizaciones internacionales, los museos y las escuelas¹⁴¹.

Análisis e intercambio de políticas y buenas prácticas

Base de datos sobre políticas y buenas prácticas

Una base de datos establecida en 2011 contiene ejemplos de políticas, estrategias y prácticas “prometedoras”, “demostradas” y “replicadas” (o mejores) relacionadas con los romaníes en los planos nacional, regional o local. Integra información en colaboración con los Estados miembros, el Congreso de Autoridades Locales y Regionales, la Oficina del Comisario para los Derechos Humanos y asociados internacionales como el Decenio para la integración de los romaníes, la Comisión Europea, la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y la OIDDHH.

El portal sobre los romaníes del Consejo de Europa (www.coe.int/roma) refleja el enfoque transversal adoptado y contiene enlaces a todos los textos relacionados con los romaníes aprobados por los diversos órganos del Consejo de Europa e información actualizada sobre los proyectos relacionados con los romaníes.

Comité Especial de Expertos en Cuestiones de los Romaníes

En 1995 se estableció por vez primera un órgano intergubernamental que se ocupa de las cuestiones de los romaníes. Tras la aprobación de la Declaración de Estrasburgo sobre los Romaníes en octubre de 2010, se ha fortalecido la labor intergubernamental sobre las cuestiones de los romaníes y se ha aprobado un nuevo mandato para un Comité Especial de Expertos en Cuestiones de los Romaníes, que responde directamente ante el Comité de Ministros del Consejo de Europa.

En el mandato se hace hincapié en el análisis y la evaluación de la aplicación de las políticas nacionales y los intercambios temáticos de experiencia y buenas prácticas. El Comité ha establecido tres grupos temáticos de países, basados en el papel de las autoridades locales y regionales en la aplicación de las estrategias y los planes de acción nacionales en favor de los romaníes, en el ausentismo y la deserción escolar de los niños romaníes y en la vivienda social para los romaníes.

En 2011, el Comité Especial de Expertos en Cuestiones de los Romaníes aprobó un dictamen sobre la recomendación 1941 (2010) de la Asamblea Parlamentaria sobre los solicitantes de asilo romaníes en Europa. También aprobó un informe de aplicación de la recomendación del

¹⁴¹ Véase www.opusidea.eu/trr/.

Comité de Ministros sobre el empleo de los romaníes¹⁴² que incluye las buenas prácticas de los Estados miembros en este ámbito, así como un proyecto de declaración sobre el auge de la gitanofobia y la violencia racista contra los romaníes en Europa aprobado por el Comité de Ministros el 1 de febrero de 2012. Además, el Comité Especial de Expertos en Cuestiones de los Romaníes está preparando una recomendación sobre los mediadores, a fin de alentar el uso de mediadores y establecer unos principios básicos para una mediación efectiva que tenga el mayor impacto posible¹⁴³.

Alianza Europea de Ciudades y Regiones para la Integración de los Romaníes

En la Cumbre de Alcaldes celebrada en septiembre de 2011 se acordó establecer una Alianza Europea de Ciudades y Regiones para la Integración de los Romaníes. Su objetivo es ayudar a las ciudades y las regiones a incrementar su capacidad de integración de los romaníes, ofrecer asesoramiento y apoyar el intercambio de experiencias y prácticas. Se ha confiado a un grupo central de 11 ciudades y regiones el establecimiento de la Alianza.

El papel de las autoridades locales y regionales en la integración social de los romaníes es trascendental, puesto que la mayoría de los problemas relacionados con la salud, la educación, el empleo y la vivienda de los romaníes son, por lo general, competencia de estas autoridades.

Educación de los niños romaníes en Europa

El futuro de las comunidades romaníes depende de la escolarización de sus niños, puesto que la educación es un factor fundamental para comprender la situación y lograr la integración social. En 2002, el Consejo de Europa puso en marcha el proyecto de Educación de los niños romaníes en Europa, que presta apoyo a la integración de las comunidades romaníes en el sistema general de educación. Los propios romaníes participaron activamente en la puesta en marcha del proyecto, incluidos su diseño y ejecución. El proyecto ha desarrollado un conjunto de instrumentos de enseñanza para preparar a los niños romaníes que no hayan ido a la guardería a llevar mejor su primer día de enseñanza primaria; seminarios de capacitación dedicados a las cuestiones de los romaníes, en el marco del programa Pestalozzi del Consejo de Europa para los profesionales de la educación; una guía para los mediadores o los asistentes escolares romaníes; material de enseñanza para su utilización en clases de niños romaníes y no romaníes, concebidos para fomentar el entendimiento mutuo; y material sobre el genocidio de los romaníes durante la Segunda Guerra Mundial¹⁴⁴.

Enseñanza y aprendizaje del idioma romaní

La División de Política Lingüística del Consejo de Europa fomenta la enseñanza y el aprendizaje del idioma romaní en Europa por medio de su Marco curricular para los romaníes¹⁴⁵. Se basa en el Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas del Consejo, centrado en el grupo de edad comprendido entre los 4 y los 16 años, se puede adaptar a los contextos y las necesidades locales y está concebido para los profesionales, los encargados de la preparación de los manuales y los encargados de la adopción de decisiones políticas. Como complemento

¹⁴² Recomendación Rec(2001)17 sobre la mejora de la situación económica y laboral de los romaníes/gitanos y los nómadas en Europa.

¹⁴³ En www.coe.int/roma hay más información sobre el Comité Especial de Expertos en Cuestiones de los Romaníes.

¹⁴⁴ Véase www.romagenocide.org. En www.coe.int/t/dg4/education/roma/default_en.asp (consultado el 4 de diciembre de 2012) hay más información sobre el proyecto, que concluyó en 2009.

¹⁴⁵ Véase www.coe.int/t/dg4/linguistic/Source/Rom_CuFrRomani2008_EN.pdf (consultado el 4 de diciembre de 2012).

del Marco curricular, hay dos modelos de Portafolio europeo de las lenguas (para los grupos de edad comprendidos entre los 6 y los 11 años y los 11 y los 16 años), cada uno de los cuales contiene un documento personal para el alumno y un manual para los profesores. Se alienta la traducción de estos materiales a dialectos romaníes e idiomas nacionales u oficiales adicionales.

Grupo de Trabajo Internacional para la Educación de los Romaníes

El Grupo de Trabajo Internacional para la Educación de los Romaníes está integrado por representantes del Consejo de Europa, el UNICEF, la Comisión Europea, la UNESCO, la OIDDHH, la Agencia de los Derechos Fundamentales, la Sociedad Abierta y la International Step by Step Association. Su objetivo es desarrollar y lograr una estrecha coordinación de las iniciativas europeas e internacionales en todos los niveles de la educación para los romaníes, los sintis y los nómadas y reforzar la colaboración entre los Estados miembros de sus representantes.

Ruta de la cultura y el patrimonio de los romaníes

El objetivo de la Ruta de la cultura y el patrimonio de los romaníes es aumentar los conocimientos de los europeos sobre la historia, la cultura, los valores y el estilo de vida de los romaníes; alentar la contribución de los romaníes a la vida cultural y la diversidad de Europa; y contribuir a invertir los estereotipos negativos sobre los romaníes. La primera fase del proyecto es el desarrollo de una red de organizaciones (con inclusión de asociaciones, museos, centros culturales y de documentación, instituciones de arte y educación, festivales) que desarrollen actividades en común. En la segunda fase se preparará una serie de itinerarios turísticos por toda Europa que promoverán una mejor comprensión de la cultura romaní¹⁴⁶.

Cooperación con los asociados internacionales

El Consejo de Europa coopera tanto con las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales como con las ONG romaníes. Tiene un acuerdo de colaboración con el Foro Europeo de los Romaníes y los Itinerantes.

El Grupo de Contacto Oficioso de Organizaciones e Instituciones Internacionales que se dedican a las cuestiones de los romaníes es un mecanismo informal de consulta y cooperación entre los representantes de la Unión Europea, el Consejo de Europa, la OIDDHH, el Banco Mundial y los organismos de las Naciones Unidas (ACNUDH, PNUD y ACNUR), entre otros.

Datos de contacto e información adicional

Consejo de Europa
Avenue de l'Europe
F-67075 Estrasburgo Cedex

Tel.: 33 3 88 41 20 00

Sitio web: www.coe.int

Equipo de Apoyo del Representante Especial del Secretario General para las cuestiones de los romaníes
Consejo de Europa
Edificio Ágora
1 Quai Jacoutot

¹⁴⁶ Véase www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/culture/routes/roma_en.asp (consultado el 4 de diciembre de 2012).

F-67075 Estrasburgo Cedex
Francia

Tel.: 33 3 88 41 20 00

Fax: 33 3 90 21 40 53

Sitio web: www.coe.int/roma

El Consejo publica una gran cantidad de material relacionado con cuestiones de las minorías (véase <http://book.coe.int/EN>).

CAPÍTULO XIII

ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y LA COOPERACIÓN EN EUROPA

Resumen: La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) ha desempeñado un importante papel en el desarrollo de instrumentos normativos e institucionales para la promoción y la protección de los derechos de las minorías. El Documento de Copenhague sobre la dimensión humana contiene uno de los conjuntos más completos de normas internacionales sobre los derechos de las minorías y el Alto Comisionado para las Minorías Nacionales de la OSCE es el único órgano internacional permanente para la prevención de los conflictos interétnicos dentro de los Estados y entre ellos. Otros órganos de la OSCE también son relevantes para la protección de los derechos de las minorías. La Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (OIDDHH) lleva a cabo amplias actividades de derechos humanos en el ámbito de la educación en materia de derechos humanos, la vigilancia y la promoción de la tolerancia y la no discriminación. Cuenta con un departamento dedicado a mejorar la vida de los romaníes y los sintis. En las operaciones de la OSCE sobre el terreno también se realizan actividades pertinentes para los grupos minoritarios, por ejemplo, fomentando la capacidad de los gobiernos y la sociedad civil para la buena gobernanza, la participación económica y los derechos humanos.

La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) es un órgano de seguridad cuyos 56 Estados participantes abarcan el área geográfica comprendida entre Vancouver y Vladivostok¹⁴⁷. Reconocida como acuerdo regional en virtud del capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas, la OSCE es principalmente un instrumento de alerta temprana, prevención de conflictos, gestión de crisis y rehabilitación posterior a los conflictos. Antes de 1995, la OSCE se denominaba Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE) y era una conferencia diplomática intergubernamental, también conocida como el "Proceso de Helsinki", puesta en marcha en el decenio de 1970 como foro para el diálogo Este-Oeste durante la guerra fría. Como sucesora de este proceso, la OSCE sigue siendo principalmente una organización de seguridad, cuyo objetivo es lograr la seguridad y la estabilidad para todos sus miembros mediante un proceso de cooperación. La OSCE adopta decisiones por consenso; por lo tanto, se puede considerar que todos los Estados participantes han contraído el compromiso político de respetar las resoluciones, las declaraciones y demás actos similares de la OSCE.

El enfoque de la OSCE en materia de respeto de los derechos humanos se manifiesta en la noción de "seguridad integral", que consta de tres dimensiones principales: político-militar, económica y medioambiental, y humana. La organización, por lo tanto, se ocupa de numerosas cuestiones relacionadas con la seguridad (por ejemplo, control de armas, no proliferación, destrucción de sistemas de armas, reformas militares, lucha contra el terrorismo y medidas de

¹⁴⁷ Los Estados participantes son los siguientes: Albania, Alemania, Andorra, Armenia, Austria, Azerbaiyán, Belarús, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Canadá, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, ex República Yugoslava de Macedonia, Federación de Rusia, Finlandia, Francia, Georgia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Kazajstán, Kirguistán, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, Mónaco, Montenegro, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Checa, República de Moldova, Rumania, San Marino, Serbia, Suecia, Suiza, Tayikistán, Turkmenistán, Turquía, Ucrania, Uzbekistán y Santa Sede.

fomento de la confianza y la seguridad), la economía y el medio ambiente (por ejemplo, redes de transporte, gestión de los recursos hídricos, protección de la tierra y buena gobernanza de los asuntos económicos) y la dimensión humana (derechos humanos, minorías nacionales, democratización, observación de elecciones, estado de derecho, actividad policial y cuestiones humanitarias). La interdependencia de la seguridad militar y política y los derechos humanos, así como las preocupaciones económicas y ambientales, se reconoció en el Acta Final de Helsinki de 1975. En este documento se establecieron diez principios fundamentales por los que se rige el comportamiento de los Estados participantes respecto de quienes estén en su jurisdicción, así como entre ellos mismos, lo que más tarde se conocería como el Decálogo.

Información general sobre las normas aplicables

La inclusión del principio del respeto de los derechos humanos en el Acta Final de Helsinki fue un logro importante. Junto con las recomendaciones, el principio VII del Acta Final constituyó el primer reconocimiento del vínculo directo entre los derechos humanos y la seguridad y ha sentado las bases para la elaboración de nuevas normas de derechos humanos, especialmente en lo que respecta a los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales. En el principio VII se dispone lo siguiente:

Los Estados participantes en cuyo territorio haya minorías nacionales respetarán el derecho de las personas pertenecientes a esas minorías a la igualdad ante la ley, les brindarán oportunidades plenas para el disfrute efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales y, de este modo, protegerán sus legítimos intereses en esta esfera.

Si bien las tensiones de la guerra fría bloquearon nuevos progresos en los 15 años siguientes a la aprobación del Acta Final de Helsinki, los avances en las cuestiones de las minorías se aceleraron en gran medida después de 1989. En junio de 1990, se aprobó el Documento de Copenhague sobre la dimensión humana de la (entonces) CSCE; se sigue considerando el instrumento normativo básico de la OSCE sobre los derechos humanos y los derechos de las minorías y ha inspirado la aprobación de otros instrumentos internacionales jurídicamente vinculantes sobre los derechos de las minorías, como el Convenio Marco para la protección de las minorías nacionales del Consejo de Europa (véase el cap. XII). El Documento de Copenhague también incluye una larga lista de disposiciones relativas a la creación de instituciones democráticas y el estado de derecho.

Tomando los derechos humanos individuales como punto de partida, en el párrafo 33 del Documento de Copenhague se exige a los Estados que protejan “la identidad étnica, cultural, lingüística y religiosa de las minorías nacionales en su territorio [...] de conformidad con los principios de la igualdad y la no discriminación”. Los Estados también se comprometen, en caso necesario, a adoptar medidas especiales para garantizar la igualdad. Estos derechos y medidas especiales no constituyen un trato preferencial para las personas pertenecientes a minorías nacionales. Más bien, su objetivo es lograr un ejercicio significativo y en igualdad de condiciones de los derechos en la legislación y en la práctica.

Aunque el concepto de derechos de las minorías procede del concepto de derechos humanos individuales (por ejemplo, el art. 1 del Convenio Marco para la protección de las minorías nacionales del Consejo de Europa), solo el ejercicio conjunto de estos derechos permite a las personas pertenecientes a una minoría nacional preservar su identidad. El Documento de Copenhague concede a todas las personas pertenecientes a minorías nacionales diversos derechos específicos que pueden ejercer individual y conjuntamente con otros miembros de su grupo. Comprenden el derecho a:

- “Expresar, preservar y desarrollar” su identidad y cultura, libres de todo intento de asimilación forzada (párr. 32);
- Utilizar su idioma materno en público y en privado e intercambiar información en su lengua materna (párrs. 32 1) y 32 5));
- Establecer y mantener instituciones educativas, culturales y religiosas de las minorías que pueden solicitar financiación “de conformidad con la legislación nacional” (párr. 32 2));
- Practicar su religión, en particular utilizando material religioso y realizando actividades educativas religiosas en su idioma materno (párr. 32 3));
- Mantener “contactos sin obstáculos” con quienes comparten un origen, patrimonio o creencias religiosas comunes, en su país y a través de las fronteras (párr. 32 4));
- “La participación efectiva en los asuntos públicos, incluida la participación en los asuntos relativos a la protección y la promoción de la identidad de dichas minorías” (párr. 35).

Los Estados deben “crear las condiciones para la promoción de [...] la identidad [de las minorías]” (párr. 33) y “procurarán” que los miembros de las minorías “tengan oportunidades adecuadas para la instrucción de su idioma materno o en su idioma materno, así como, siempre que sea posible y necesario, para su uso ante las autoridades públicas” (párr. 34).

Aunque los particulares pueden ejercer sus derechos junto con otras personas, los derechos colectivos *per se* no están reconocidos en el marco de la OSCE. En particular, no hay conexión alguna con el derecho a la libre determinación (sobre el que las autoridades de los gobiernos o la población mayoritaria expresan en ocasiones temor), como se deja claro en el párrafo 37 del Documento de Copenhague:

Ninguno de estos compromisos [es decir, derechos específicos de las minorías] podrá ser interpretado en el sentido de que lleve aparejado el derecho de emprender una actividad o de realizar una acción que contradiga los fines y los principios de la Carta de las Naciones Unidas, otras obligaciones del derecho internacional o las disposiciones del Acta Final, incluido el principio de integridad territorial de los Estados.

Hay disposiciones adicionales sobre las minorías en la Carta de París para una Nueva Europa de 1990, en la que se señala la determinación de los Estados de “fomentar la valiosa contribución de las minorías nacionales a la vida de nuestras sociedades”, y el informe de 1991 de la Reunión de Expertos sobre Minorías Nacionales de Ginebra, que contiene las conclusiones de tres semanas de debate entre expertos de los Estados de la CSCE sobre las cuestiones de las minorías nacionales y los derechos de las personas pertenecientes a ellas.

Además, en casi todos los documentos pertinentes de la CSCE o la OSCE desde 1990 se ha destacado la situación de los romaníes, comenzando con el Documento de Copenhague de 1990 (párr. 40 y subsecciones), que requiere que los Estados participantes adopten medidas para proteger a los romaníes, entre otros, de cualquier acto que constituya incitación a la violencia y de la amenaza o los actos de discriminación, hostilidad o violencia; el informe de 1991 de la Reunión de Expertos sobre Minorías Nacionales de Ginebra (cap. VI); y el documento de 1992 de la Reunión de seguimiento de Helsinki (cap. VI, párr. 35).

Además de los compromisos anteriores de la CSCE y la OSCE relativos a los romaníes, los Estados participantes de la OSCE aprobaron en el Consejo Ministerial de 2003 el Plan de acción para mejorar la situación de los romaníes y los sintis en la zona de la OSCE. El Plan de acción establece un conjunto de principios que hay que seguir al tratar cuestiones de los romaníes y los sintis, así como orientación para la preparación de estrategias para eliminar la discriminación de los romaníes, los sintis y otros grupos conexos. Desde su aprobación, el Coordinador para

cuestiones de romaníes y sintis de la Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (OIDDDH, se trata más adelante) de la OSCE, en estrecha colaboración con el Alto Comisionado para las Minorías Nacionales, ha estado realizando actividades en apoyo de los Estados participantes y las ONG en la aplicación del Plan de acción e informando sobre la manera en que los Estados participantes han estado cumpliendo las promesas hechas en el Plan de acción.

Instituciones de la OSCE y derechos de las minorías

La OSCE supervisa y promueve los derechos humanos mediante diversas instituciones, mecanismos y operaciones sobre el terreno. Especialmente pertinentes para la protección de los derechos de las minorías son el Alto Comisionado para las Minorías Nacionales de la OIDDHH; los representantes especiales del Presidente en ejercicio para promover la tolerancia y luchar contra el racismo, la xenofobia y la discriminación; y las operaciones sobre el terreno en varios países.

Alto Comisionado para las Minorías Nacionales

Casi todos los Estados participantes de la OSCE tienen uno o más grupos nacionales minoritarios dentro de sus territorios. En todos esos Estados, el respeto de los derechos de las minorías y la promoción de una sociedad integrada y multicultural no solo son deseables por sí mismos, sino que ayudan a asegurar la estabilidad y la paz dentro de los Estados y entre ellos. Aunque los conflictos armados entre Estados por el territorio o los recursos económicos han disminuido en la zona de la OSCE en las últimas décadas, las tensiones entre los distintos grupos dentro de los Estados han aumentado. Con demasiada frecuencia, los conflictos interétnicos dentro de un Estado se han extendido a los países vecinos y han afectado a las relaciones entre los Estados participantes. A fin de hacer frente a las tensiones étnicas y prevenir las hostilidades entre los Estados por cuestiones de las minorías nacionales, en la Cumbre de la CSCE celebrada en Helsinki en 1992 se creó el puesto de Alto Comisionado para las Minorías Nacionales.

El Alto Comisionado para las Minorías Nacionales realiza numerosas actividades en varios Estados participantes de la OSCE, en particular los de la Europa Central y Oriental y los que formaban parte de la Unión Soviética. El Alto Comisionado cuenta con el apoyo de una pequeña oficina de asesores políticos y jurídicos y oficiales de proyectos, con sede en La Haya (Países Bajos). El mandato del Alto Comisionado especifica que debe ser "una personalidad internacional eminente" que actuará con imparcialidad y "trabaja con confianza y actuará con independencia de todas las partes directamente involucradas en las tensiones". Max van der Stoep, de los Países Bajos fue el primer Alto Comisionado desde enero de 1993 hasta julio de 2001. Le sucedieron Rolf Ekéus de Suecia (2001-2007) y Knut Vollebaek de Noruega (2007-hasta la fecha).

Mandato

Como instrumento de prevención de conflictos, el Alto Comisionado para las Minorías Nacionales se encuentra firmemente instalado en la "canasta de seguridad" de la OSCE. El Alto Comisionado no se dedica a todas las cuestiones relacionadas con las minorías, sino que se centra en las que tienen implicaciones de seguridad. El Alto Comisionado tiene una doble misión: tratar de contener y reducir las tensiones y vigilar y alertar a la OSCE cuando exista el riesgo de que la situación supere un nivel que no sea capaz de contener con los medios diplomáticos a su disposición. El mandato original dispone lo siguiente:

El Alto Comisionado se encarga de la “alerta temprana” y, en su caso, la “acción temprana” lo antes posible en lo que respecta a las tensiones sobre cuestiones de las minorías nacionales que puedan convertirse en un conflicto en la zona de la CSCE, afectando a la paz, la estabilidad o las relaciones entre los Estados participantes¹⁴⁸.

Dentro del mandato, la transición de la alerta temprana a la acción temprana se estructura de forma rígida. La mayoría de las actividades han sido de acción temprana (por ejemplo, varias visitas a los países en cuestión), evitando así la necesidad de la alerta temprana formal. El mandato también contiene una “estrategia de salida” en virtud de la cual el Alto Comisionado se remite al Presidente en ejercicio (es decir, el ministro de relaciones exteriores que esté presidiendo en ese momento el Consejo de Ministros, órgano central de adopción de decisiones y gobierno) y el Consejo Superior, si estima que el ámbito de acción se ha agotado porque el conflicto se ha intensificado. Sin embargo, esta opción no se ha empleado nunca.

El Alto Comisionado para las Minorías Nacionales es, sobre todo, un instrumento político y no está previsto que supervise el cumplimiento por los Estados de sus compromisos u obligaciones internacionales en el marco de la OSCE. El Alto Comisionado no funciona como un defensor de las minorías o un recurso para las personas pertenecientes a minorías nacionales. Por supuesto, el tema abordado por la oficina (es decir, las cuestiones de las minorías) está estrechamente relacionado con la dimensión humana: la protección adecuada de los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales es fundamental para reducir al mínimo las tensiones étnicas que, de lo contrario, podrían crear un conflicto más amplio. Por lo tanto, el Alto Comisionado presta especial atención a las cuestiones de derechos humanos, especialmente el derecho a no ser objeto de discriminación, junto con el respeto de los derechos de las minorías.

Recopilación de información

Con la asistencia de asesores, el Alto Comisionado recopila y analiza información de todas las fuentes pertinentes (incluidas las agencias de noticias, Internet y otros medios de comunicación, los representantes de los gobiernos, los expertos independientes, las ONG y fuentes secundarias como los periódicos y los informes), mantiene contactos con las misiones de la OSCE y recibe información por medio de los canales internos de la Organización.

El mandato es inusual en cuanto a la autoridad conferida al Alto Comisionado para participar directamente en los asuntos de un Estado. El Alto Comisionado goza del derecho de entrada en cualquier Estado participante y la libertad de circulación por él. Puede decidir examinar una situación particular sin el consentimiento oficial del Estado interesado. Sin embargo, tras decidir efectuar una visita y de conformidad con el principio de la OSCE de “seguridad cooperativa”, el Alto Comisionado trata de recabar la colaboración del Gobierno en la facilitación de la visita. Puede recibir y recopilar información de cualquier fuente y mantener contactos con cualquiera (excepto con quienes practiquen o justifiquen públicamente el terrorismo). El Alto Comisionado también puede recibir informes específicos de las partes directamente afectadas y tratar de comunicarse con ellas, incluidos los gobiernos, las asociaciones, las ONG y otros grupos, por ejemplo, los representantes de las minorías nacionales. Los grupos minoritarios y las organizaciones de derechos humanos, entre otros, pueden ponerse en contacto con el Alto Comisionado para las Minorías Nacionales para compartir información o señalar una situación o novedad concreta a su atención, antes o durante su visita oficial.

¹⁴⁸ Cumbre de la CSCE de 1992, Helsinki, 9 y 10 de julio de 1992, CSCE Helsinki Document 1992: The Challenges of Change (párr. 23), disponible en www.osce.org/mc/39530?download=true (consultado el 4 de diciembre de 2012).

Al decidir visitar un país, el Alto Comisionado toma en consideración hasta qué punto las cuestiones relativas a las personas pertenecientes a minorías nacionales afectan a la seguridad local o regional y tiene en cuenta la información disponible que podría indicar un posible conflicto. Hay dos factores principales que influyen en la decisión: la medida en que considere que su participación es necesaria y las posibilidades de tener un efecto positivo. El Alto Comisionado intervendrá en una situación si existe la posibilidad de influir en la situación de manera positiva. Al decidir si intervenir o no, el Alto Comisionado también tiene en cuenta si su participación aportará valor añadido, en particular cuando ya estén actuando varios actores internacionales y se puedan duplicar los esfuerzos o incluso producirse interferencias entre ellos.

Confidencialidad

Aunque el Alto Comisionado goza de un amplio acceso a la información, el mandato establece que debe trabajar de manera confidencial. Este enfoque discreto está concebido para ganarse la confianza y lograr la colaboración de todas las partes; también ayuda a evitar las declaraciones exaltadas que la atención pública provoca a veces. Las partes suelen estar más abiertas a considerar diversas opciones a puerta cerrada, donde saben que no serán sometidas a presiones externas ni se las verá renunciando a sus pretensiones declaradas. El objetivo del compromiso de confidencialidad es mantener los asuntos en el marco gubernamental interno de la OSCE, pero no impide que el Alto Comisionado coopere con otros órganos internacionales, como el Consejo de Europa, las Naciones Unidas y la Unión Europea, como sucede a menudo.

El Alto Comisionado ha desarrollado la práctica de hacer recomendaciones a los Estados a través de un intercambio oficial de cartas con los ministros competentes. Aunque esta correspondencia suele ser confidencial, las declaraciones periódicas ante el Consejo Permanente¹⁴⁹ y las publicaciones académicas dan una idea de las actividades del Alto Comisionado. El Alto Comisionado suele evitar contactos sustanciales con la prensa, salvo en situaciones específicas en las que se considera que las declaraciones públicas pueden ser beneficiosas.

Normas internacionales

El enfoque del Alto Comisionado para las Minorías Nacionales se basa firmemente en los compromisos sobre la dimensión humana y el derecho internacional de los derechos humanos, así como en las normas internacionales por las que los Estados ya han convenido en proporcionar un marco de diálogo y recomendación. Como todos los Estados participantes de la OSCE (salvo la Santa Sede) son miembros de las Naciones Unidas y todos menos nueve son miembros del Consejo de Europa, tienen obligaciones jurídicas en virtud de los tratados aprobados bajo la égida de esos órganos y de los tratados bilaterales, además de sus compromisos políticamente vinculantes en el marco de la OSCE.

Las normas internacionales para la protección de las minorías a veces pueden carecer de claridad, lo que las deja abiertas a la interpretación y posibles incoherencias en la aplicación. En respuesta a ello y a fin de ayudar a los encargados de formular las políticas y los legisladores de forma más general, el Alto Comisionado para las Minorías Nacionales ha solicitado en varias ocasiones la asistencia de expertos internacionalmente reconocidos para aclarar los derechos de las minorías en esferas específicas y ofrecer recomendaciones temáticas de aplicación general. Seis conjuntos de recomendaciones temáticas ofrecen orientación a los Estados para la formulación de políticas destinadas a las minorías dentro de su jurisdicción:

- Recomendaciones de La Haya relativas a los Derechos Educativos de las Minorías Nacionales (1996);

¹⁴⁹ Disponibles en www.osce.org/hcnm/documents (consultado el 4 de diciembre de 2012).

- Recomendaciones de Oslo relativas a los Derechos Lingüísticos de las Minorías Nacionales (1998);
- Recomendaciones de Lund relativas a la Participación Efectiva de las Minorías Nacionales en la Vida Pública (1999);
- Directrices sobre el uso de los idiomas minoritarios en los medios de difusión (2003);
- Recomendaciones relativas a la Acción Policial en las Sociedades Multiétnicas (2006);
- Recomendaciones de Bolzano/Bozen relativas a las Minorías Nacionales en las Relaciones Interestatales (2008)¹⁵⁰.

Además, en colaboración con el Alto Comisionado para las Minorías Nacionales, la OIDDHH aprobó las Directrices de Varsovia de asistencia a la participación de las minorías nacionales en el proceso electoral (2001), que sirven de directrices prácticas respecto de las cuatro recomendaciones de Lund (N^{os} 7 a 10) relativas a las elecciones.

Los dos ejemplos siguientes ilustran las actividades del Alto Comisionado en los distintos países.

Integración de la minoría de habla armenia en Georgia

La minoría de habla armenia en Georgia ha tenido tradicionalmente una fuerte influencia de su Estado afín vecino. El programa del Alto Comisionado para las Minorías Nacionales tiene por objetivo integrarlos en la vida pública georgiana, por ejemplo, traduciendo programas georgianos de televisión al armenio, medida que ha aumentado en gran medida la comprensión local de los asuntos nacionales y ha elevado el nivel de participación en las elecciones nacionales. También incluye la enseñanza del georgiano para los funcionarios y los estudiantes universitarios de primer año. En asociación con el PNUD, el Alto Comisionado trata de promover medidas sobre cuestiones socioeconómicas como el empleo, por ejemplo, mediante la mejora de las conexiones de transporte en la zona de la minoría.

Acceso a la educación superior en la ex República Yugoslava de Macedonia

En la ex República Yugoslava de Macedonia, la cuestión del acceso a la educación en albanés (y su financiación) ha sido desde hace mucho tiempo una fuente de preocupación para la población de origen albanés y una fuente de división dentro de la sociedad. En respuesta a ello, el Alto Comisionado para las Minorías Nacionales ha sido fundamental para el establecimiento de la Universidad Europea Oriental Meridional, de carácter privado, en Tetovo, que ofrece estudios no solo en albanés, sino también en macedonio, inglés y otros idiomas europeos. La Universidad ha demostrado ser un modelo de cooperación entre los grupos étnicos, que atrae a un gran número de estudiantes de la comunidad albanesa y de otras comunidades. El Alto Comisionado también ha puesto en marcha un programa de un año de transición, que trata de aumentar el número de estudiantes de origen albanés admitidos en las universidades públicas. Ofrece cursos intensivos de macedonio a estudiantes de habla albanesa del cuarto curso de la enseñanza secundaria

¹⁵⁰ Disponibles en www.osce.org/hcnm/66209 (consultado el 4 de diciembre de 2012).

que se preparan para el examen de ingreso a la universidad. Un programa complementario se centra en la terminología albanesa y macedonia profesional; por medio de clases impartidas los sábados de siete materias diferentes en siete ciudades, los estudiantes reciben las enseñanzas de parejas integradas por un profesor de origen macedonio y otro de origen albanés. El objetivo a largo plazo del proyecto es contribuir a la integración de la minoría nacional albanesa en la sociedad macedonia. En promedio, más del 90% de los 1.000 participantes, aproximadamente, en cada curso académico logra acceder a la universidad.

Participación en las cuestiones de los romaníes

Los romaníes, la minoría más grande de Europa, están presentes en toda la región de la OSCE (véase el cap. XII). Aunque la competencia principal sobre las cuestiones de los romaníes y los sintis en la OSCE recae en la OIDDHH (véase más adelante), en el Plan de acción para 2003 se pide al Alto Comisionado para las Minorías Nacionales que se dedique a las cuestiones de los romaníes y los sintis, en particular a la lucha contra el racismo y la discriminación y la revisión de la legislación y la aplicación de la ley. También se alienta al Alto Comisionado a que siga trabajando, en el marco del mandato de la prevención de conflictos, en cuestiones relacionadas con la actividad policial, la educación, los medios de comunicación y la participación en la vida pública y política.

En colaboración con el Coordinador para cuestiones de romaníes y sintis de la OIDDHH, el Alto Comisionado ha visitado varios Estados de la OSCE para evaluar la situación de los derechos humanos de los romaníes. Durante las visitas bilaterales normales, el Alto Comisionado plantea cuestiones relacionadas con los romaníes en caso necesario y ofrece su experiencia para luchar contra la segregación y la exclusión social de los romaníes y la discriminación de las comunidades romaníes.

Proyectos de reducción de la tensión

Aunque el Alto Comisionado para las Minorías Nacionales no es principalmente un organismo de ejecución de proyectos, su mandato de diplomacia preventiva suele estar respaldado por proyectos específicos en apoyo de la educación, los idiomas, la participación en la vida pública y el acceso y el desarrollo de los medios de comunicación, en ocasiones en colaboración con otros organismos (por ejemplo, el ACNUDH, el ACNUR, otros organismos de las Naciones Unidas, el Consejo de Europa y la Unión Europea). En estos proyectos siempre se hace hincapié en la acción temprana y la prevención de conflictos y su objetivo es cerrar brechas que, de lo contrario, podrían permanecer abiertas. El Alto Comisionado también ha estado tratando de actuar como catalizador estimulando a otros, en particular las autoridades nacionales pertinentes, para que hagan el seguimiento de los proyectos que la oficina haya finalizado o desarrollen sus propios proyectos. Los proyectos se suelen ejecutar por medio de ONG locales de derechos humanos, grupos minoritarios y otros actores de la sociedad civil y se invita a estas organizaciones a que presenten propuestas de proyectos pertinentes al Alto Comisionado.

Presentación de comunicaciones al Alto Comisionado para las Minorías Nacionales

Aunque el Alto Comisionado para las Minorías Nacionales no es un mecanismo de denuncia, la oficina está abierta a las propuestas y las comunicaciones directas de las personas interesadas. No se requiere ningún formato especial para la transmisión de informes o información a la oficina, pero las comunicaciones se deben presentar por escrito, deben contener los nombres

y las direcciones completos y deben estar firmadas. Deben contener un relato de los hechos pertinentes e incluir solo información que se pueda demostrar, para señalar a la atención una situación que incida en el mandato del Alto Comisionado.

Datos de contacto e información adicional

Alto Comisionado para las Minorías Nacionales de la OSCE
Prinsessegracht 22
2515 AP La Haya
Países Bajos
Tel.: 31 70 312 5500
Fax: 31 70 363 5910
Correo electrónico: hcnm@hcnm.org
Sitio web: www.osce.org/hcnm

Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos

La Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (OIDDHH) es el mayor órgano especializado de la OSCE y se dedica a construir y respaldar la democracia y una cultura de reconocimiento y respeto de los derechos humanos. Varias de las actividades de sus cinco departamentos (Elecciones, Democratización, Derechos Humanos, Tolerancia y No Discriminación, y Coordinador para cuestiones de romaníes y sintis) son de gran importancia para las minorías (por ejemplo, la observación de elecciones, la revisión de legislación o la vigilancia de los derechos humanos en toda la zona de la OSCE).

La OIDDHH también ejecuta programas de capacitación para funcionarios gubernamentales y policiales, así como para las ONG, sobre la forma de defender, promover y vigilar los derechos humanos. Algunas de estas actividades están dirigidas a aumentar la capacidad de las ONG para supervisar la situación de los derechos humanos en sus propios países de una manera objetiva y profesional. El apoyo también está dirigido a las ONG que operan fuera de las capitales, donde a menudo es más difícil obtener la asistencia internacional. La OIDDHH está ejecutando un proyecto en cuatro países del Asia Central, por ejemplo, centrándose en los derechos humanos en la prisión preventiva, motivo de preocupación en toda la región. Ha llevado a cabo sesiones de capacitación sobre la vigilancia de los derechos humanos en los lugares de detención y ha prestado apoyo a proyectos de supervisión posteriores realizados por los participantes. Las ONG interesadas en recibir capacitación en derechos humanos pueden ponerse en contacto con la OIDDHH directamente para hablar sobre las posibilidades al respecto.

La OIDDHH también desempeña un papel importante en la facilitación del diálogo entre los Estados y la sociedad civil sobre los derechos humanos y de las minorías, por ejemplo, mediante la Reunión de Aplicación sobre Cuestiones de la Dimensión Humana de dos semanas de duración en Varsovia. Se trata de la conferencia anual más grande de Europa sobre los derechos humanos y la democracia, a la que asisten los 56 Estados participantes de la OSCE y hasta 500 representantes de ONG. La participación está abierta a las ONG de derechos humanos, los grupos minoritarios y otros actores de la sociedad civil de todos los Estados participantes de la OSCE, que pueden plantear cuestiones de derechos humanos a sus gobiernos y a la comunidad internacional¹⁵¹.

¹⁵¹ Véase www.osce.org/hdim_2012. Para inscribirse en las conferencias de la OIDDHH de la OSCE, véase <http://meetings.odhr.pl/> (consultado el 4 de diciembre de 2012).

El Programa de tolerancia y no discriminación de la OIDDHH trata de aumentar la conciencia y fomentar la capacidad del gobierno para prevenir los delitos basados en el odio, vigilar la discriminación y luchar contra diversas formas de intolerancia. Lo hace a través de programas de educación, asistencia legislativa, desarrollo y apoyo de redes de la sociedad civil y programas de capacitación en materia de aplicación de la ley. El Sistema de Información sobre la Tolerancia y la No Discriminación permite acceder a la información recibida de los Estados participantes de la OSCE, las ONG y otras organizaciones; páginas sobre los países con información sobre sus iniciativas, legislación, órganos nacionales especializados, estadísticas, etc.; páginas temáticas con información sobre cuestiones fundamentales; normas e instrumentos internacionales; e información de organizaciones intergubernamentales, incluidos los informes sobre los países y los informes anuales¹⁵².

El Coordinador para cuestiones de romaníes y sintis de la OIDDHH se ocupa de las cuestiones pertinentes directamente por medio de sus programas o promoviendo el establecimiento de marcos institucionales locales y nacionales para asesorar a los gobiernos en la formulación de políticas sobre asuntos de los romaníes y los sintis. También se dedica a la promoción de la legalización de los arreglos informales, el fomento de la inscripción en el registro civil y la lucha contra la trata de seres humanos y trata de aumentar la participación de los romaníes y los sintis en la vida pública en todos los niveles y las fases de la adopción de decisiones. El Coordinador trabaja en estrecha coordinación con otras organizaciones internacionales y ONG y trata de recabar la participación de los romaníes y los sintis en todas sus actividades. Se alienta a las ONG de derechos humanos, las organizaciones romaníes y otros actores de la sociedad civil interesados en cooperar con el Coordinador a que se pongan directamente en contacto con la OIDDHH.

Datos de contacto e información adicional

Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos de la OSCE
Aleje Ujazdowskie 19
00-557 Varsovia
Polonia

Tel.: 48 22 520 06 00

Fax: 48 22 520 06 05

Correo electrónico: office@odihhr.pl

Sitio web: www.osce.org/odihhr

Operaciones de la OSCE sobre el terreno

La OSCE tiene 18 operaciones sobre el terreno en la Europa Central y Oriental, el Cáucaso y el Asia Central. El tamaño, la naturaleza y las actividades de las operaciones sobre el terreno varían considerablemente dependiendo del mandato de la misión, disponible en el sitio web de cada operación sobre el terreno. En varios casos, las actividades realizadas por las operaciones sobre el terreno (por ejemplo, el fomento de la capacidad de los gobiernos y la sociedad civil en la buena gobernanza, la participación económica y los derechos humanos) son muy importantes para los grupos minoritarios locales. Las misiones también proporcionan asistencia legislativa, vigilan los derechos humanos y capacitan a los funcionarios judiciales y policiales.

¹⁵² Véase <http://tandis.odihhr.pl/> (consultado el 4 de diciembre de 2012).

Datos de contacto e información adicional

Secretaría de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
Wallnerstrasse 6
1010 Viena
Austria

Tel.: 43 1 514 360

Fax: 43 1 514 36 6996

Correo electrónico: info@osce.org

Sitio web: www.osce.org

Se han escrito numerosas obras sobre el Proceso de Helsinki de la OSCE en general y sobre el Alto Comisionado para las Minorías Nacionales en particular. Desde 2001, se puede encontrar una relación anual de las actividades del Alto Comisionado en *The European Yearbook of Minority Issues* (Martin Nijhoff, Leiden, Boston). Para una exposición de las actividades del primer Alto Comisionado, Sr. Max van der Stoep, véase Walter Kemp (ed.), *Quiet Diplomacy in Action: The OSCE High Commissioner on National Minorities* (Kluwer Law International, La Haya, 2001), y Yeorgios I. Diacofotakis, *Expanding Conceptual Boundaries: The High Commissioner on National Minorities and the Protection of Minority Rights in the OSCE* (Ant. N. Sakkoulas and Bruylant, Bruselas, Atenas, 2002).

Una compilación útil de normas internacionales sobre los derechos de las minorías (en ruso y en inglés) es *OSCE and Council of Europe: National Minority Standards: A Compilation of OSCE and Council of Europe Texts* (Consejo de Europa, 2007).

CAPÍTULO XIV

LA UNIÓN EUROPEA

Resumen: En el Tratado de la Unión Europea se establece expresamente que los derechos de las personas pertenecientes a minorías se encuentran entre los valores en los que se fundamenta la Unión y que se compromete explícitamente a promover dentro de la Unión y en sus relaciones con el resto del mundo. En el presente capítulo se señalan iniciativas específicas de la Unión Europea (UE) sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías y se explica la manera en que las cuestiones de las minorías se pueden abordar en las actividades de la UE que promueven los derechos humanos en general. La Unión Europea ha establecido un marco jurídico para luchar contra la discriminación, el racismo y la xenofobia y contribuye económicamente a los programas que financian las actividades destinadas a combatirlos sobre el terreno. La Unión Europea plantea las cuestiones de las minorías en sus diálogos políticos con terceros países y colabora activamente en los foros de las Naciones Unidas para promover y proteger los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Además, la Unión Europea utiliza numerosos instrumentos de cooperación económica y técnica, incluida la cooperación bilateral con los gobiernos y el apoyo directo a la sociedad civil, para promover y proteger los derechos de las personas pertenecientes a minorías.

Tratado de la Unión Europea

De conformidad con el Tratado de la Unión Europea¹⁵³, “La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana [...], igualdad [...] y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías” (art. 2). En virtud del artículo 3, la Unión se compromete a promover estos valores, combatir la exclusión social y la discriminación, respetar su diversidad cultural y lingüística y velar por la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo.

En el artículo 6 se establece que la Unión persigue sus objetivos de acuerdo con las competencias que le atribuyen los tratados pertinentes. Ello comprende los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea¹⁵⁴. El artículo 21 de la Carta prohíbe la discriminación por razón de pertenencia a una minoría nacional.

La Unión Europea y sus órganos, así como los Estados miembros cuando apliquen el derecho de la UE, están obligados por estas disposiciones. Sin embargo, ello no faculta a la Unión Europea para adoptar medidas que vayan más allá de las esferas sobre las que tiene competencia. En las esferas que no inciden en el ámbito de competencia de la UE, corresponde a sus Estados miembros velar por la protección de los derechos fundamentales, mediante la aplicación de su propia legislación y el cumplimiento de sus obligaciones internacionales.

Minorías en la Unión Europea

En la Unión Europea, demasiadas personas pertenecientes a minorías siguen sufriendo amenazas, discriminación y racismo. Corren el riesgo de exclusión de la participación plena en la vida económica, política, social y cultural disponible para las mayorías de los países o las sociedades en las que viven. El Tratado de la Unión Europea confiere a la Unión Europea la

¹⁵³ DO 2008/C 115/13.

¹⁵⁴ DO 2000/C 364/1.

facultad de aprobar una serie de instrumentos que contribuyen a la protección de los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Al ejercer esta facultad, la Unión Europea ha establecido un marco jurídico para luchar contra la discriminación, el racismo y la xenofobia y ha contribuido económicamente a los programas que financian las actividades destinadas a combatir estos fenómenos sobre el terreno.

Marco jurídico de lucha contra la discriminación, el racismo y la xenofobia

La discriminación por motivos como el origen racial o étnico, la religión o las creencias es incompatible con los principios básicos en los que se basa la Unión Europea, que debe combatirla al definir y aplicar sus políticas y actividades (véase el art. 2 del Tratado de la Unión Europea y el art. 10 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea¹⁵⁵). La Unión Europea ha estado trabajando intensamente en los últimos años para completar su marco legislativo de lucha contra el racismo y la discriminación¹⁵⁶.

Los gobiernos de los Estados miembros tienen la obligación en virtud de la legislación de la UE de luchar contra la discriminación de promulgar legislación nacional que prohíba la discriminación por razón de raza u origen étnico en esferas que incluyen el empleo, la educación, la protección social y la oferta de bienes y servicios y el acceso a los mismos (Directiva 2000/43/CE del Consejo)¹⁵⁷. La protección contra la discriminación se aplica a todas las personas que vivan en la Unión Europea, no solo a los ciudadanos de la UE. La Directiva permite a los Estados miembros adoptar medidas positivas. Además, los Estados miembros tienen la obligación de designar o establecer un órgano independiente para ayudar a las personas que hayan sido víctimas de discriminación por razón de su origen racial o étnico a recibir asesoramiento y apoyo para llevar adelante sus denuncias. La mayoría de estos órganos forman parte de Equinet, la Red europea de órganos de igualdad, que desarrolla la cooperación y facilita el intercambio de información y buenas prácticas entre las organizaciones nacionales¹⁵⁸.

En 2008 se adoptó la Decisión Marco del Consejo relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones de racismo y xenofobia mediante el Derecho penal (2008/913/JAI)¹⁵⁹. Al exigir la aprobación a nivel nacional de leyes adecuadas, tiene por objetivo que los delitos racistas y xenófobos sean sancionados en todos los Estados miembros de la UE con penas efectivas, proporcionales y disuasivas. Los delitos punibles comprenden la incitación pública intencional a la violencia o el odio contra un grupo de personas o un miembro de un grupo de personas, definido haciendo referencia a la raza, el color, la religión, la ascendencia o el origen nacional o étnico. Tal incitación también es punible si se comete mediante la difusión o la distribución públicas de escritos, imágenes u otros materiales. La justificación, la negación y la trivialización flagrante en público de los crímenes nazis, los crímenes de genocidio, los crímenes de lesa humanidad o los crímenes de guerra, cuando se realicen de manera que puedan incitar a la violencia o el odio, también deben ser sancionadas. En relación con cualquier otro delito que no esté abarcado por la Decisión Marco, los Estados miembros tienen la obligación de asegurar que la motivación racista y xenófoba se considere una circunstancia agravante o, alternativamente, que esa motivación se pueda tener en cuenta en la determinación de la sanción. La Decisión Marco prevé la responsabilidad de las personas jurídicas, así como de las

¹⁵⁵ DO 2010/C 83/47.

¹⁵⁶ Véase http://ec.europa.eu/justice/discrimination/index_en.htm (consultado el 4 de diciembre de 2012).

¹⁵⁷ DO 2000/L 180/22.

¹⁵⁸ Véase www.equineteurope.org.

¹⁵⁹ DO 2008/L 328/55.

físicas. La investigación o el enjuiciamiento de los delitos señalados en la Decisión Marco no depende de que la víctima presente una denuncia o formule una acusación¹⁶⁰.

Información y sensibilización sobre los derechos y los deberes

Aunque la legislación que prohíbe la discriminación de las personas pertenecientes a minorías es un requisito absoluto para la protección de sus derechos, por sí sola no puede lograr el objetivo de crear una sociedad exenta de discriminación. Los prejuicios y los estereotipos que sufren las personas a causa de sus características personales pueden impedir su participación y contribución plenas en todos los niveles de la sociedad. Este es el motivo por el que la Unión Europea trata de mejorar los conocimientos sobre la discriminación, en particular por razón de sexo, origen racial o étnico, religión o creencias, discapacidad, edad u orientación sexual, luchar contra los estereotipos y concienciar a la población de los derechos propios y ajenos y los beneficios de la diversidad.

A fin de apoyar la legislación y ayudar a cambiar los comportamientos y las actitudes, la Unión Europea lleva a cabo una campaña de información en toda Europa, "Por la diversidad. Contra la discriminación", que consta de actos públicos, premios de periodismo, películas y publicaciones para aumentar la conciencia sobre los derechos y los deberes de las personas. La película *A Diverse Society: Tackling Discrimination across Europe*, por ejemplo, examina la igualdad y la diversidad en virtud de la legislación de la UE y proporciona información sobre las fuentes de asistencia para quienes hayan sufrido discriminación¹⁶¹.

Cooperación con la sociedad civil

La Comisión Europea consulta a las organizaciones de la sociedad civil al formular y aplicar sus políticas en materia de no discriminación. Consulta al público antes de adoptar iniciativas importantes en materia de políticas y coopera con las ONG del sector social. Además, las consultas públicas sirven para recopilar ideas y propuestas de los principales interesados y expertos sobre la manera de lograr el mayor efecto posible de las políticas de lucha contra la discriminación.

La Unión Europea también apoya económicamente a los agentes intermediarios (por ejemplo, las organizaciones sin ánimo de lucro, las asociaciones de voluntarios, las fundaciones, las ONG y los órganos de igualdad) que se dedican a la lucha contra la discriminación, el racismo y la xenofobia. La Unión Europea proporciona financiación a las ONG y otras entidades por medio del programa PROGRESS, por ejemplo, destinado a desarrollar la capacidad de las redes europeas más importantes para promover y desarrollar los objetivos y las estrategias de la Unión Europea en materia de políticas para luchar contra la discriminación. Además, el Programa específico "Derechos fundamentales y ciudadanía" se centra en la protección de los derechos del niño, la lucha contra el racismo, la xenofobia y el antisemitismo, la lucha contra la homofobia, la participación activa en la vida democrática de la Unión Europea, la protección de datos y el derecho a la intimidad, la capacitación y el establecimiento de redes entre los profesionales de la justicia¹⁶².

¹⁶⁰ Véase http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/racism-xenophobia/framework-decision/index_en.htm (consultado el 4 de diciembre de 2012).

¹⁶¹ Véase http://ec.europa.eu/justice/discrimination/awareness/index_en.htm (consultado el 4 de diciembre de 2012).

¹⁶² Véase http://ec.europa.eu/justice/grants/programmes/fundamental-citizenship/index_en.htm (consultado el 4 de diciembre de 2012).

Coordinación de las políticas nacionales para una sociedad integradora

Los Estados miembros tienen competencias sobre políticas fundamentales, como la educación, el empleo o la integración social, para la integración de las minorías étnicas. Sin embargo, la Unión Europea coordina las políticas nacionales a través de objetivos, directrices de políticas e indicadores comunes. Los Estados miembros elaboran programas de reforma y planes de acción nacionales sobre los que se presentan informes conjuntos y se efectúan exámenes entre pares, lo cual alienta la transferencia de buenas prácticas. Los fondos estructurales de la Unión Europea y en particular el Fondo Social Europeo sirven como instrumentos para ejecutar los programas y los planes de acción nacionales.

Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

La Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea se creó en 2007 mediante el Reglamento (CE) N° 168/2007 del Consejo¹⁶³. Con sede en Viena, es una agencia independiente que coopera con los órganos y las organizaciones nacionales e internacionales, en particular con el Consejo de Europa. Cuando las instituciones y las autoridades competentes de la Unión Europea y sus Estados miembros aplican la legislación de la UE, la Agencia presta asistencia y asesoramiento sobre los derechos fundamentales a fin de apoyar a las instituciones en la formulación de cursos de acción adecuados. Aunque la Agencia se centra en la situación de los derechos fundamentales en la Unión Europea y sus 27 Estados miembros, también se puede invitar a los países candidatos y los países que hayan concluido un acuerdo de estabilización y asociación con la Unión Europea a participar en sus actividades¹⁶⁴.

La Agencia de los Derechos Fundamentales no está facultada para examinar denuncias de particulares o ejercer potestades reglamentarias de adopción de decisiones. No supervisa la situación de los derechos fundamentales en los países de la UE a los efectos del artículo 7 del Tratado de la Unión Europea (que prevé la posibilidad de adoptar medidas contra un Estado miembro en caso de violación grave de los derechos fundamentales), ni se ocupa de la legalidad de los actos normativos de la UE y su transposición por los Estados miembros en su ordenamiento jurídico.

Recopilación y análisis de información y datos

La Agencia de los Derechos Fundamentales recopila y analiza la información y los datos oficiales y no oficiales sobre las cuestiones de los derechos fundamentales en la Unión Europea. Habida cuenta de las diferencias en la disponibilidad y la calidad de los datos en la Unión Europea, la Agencia también está desarrollando métodos y normas para mejorar la calidad de los datos y la comparabilidad. Sin embargo, como a menudo no se dispone de esos datos secundarios, lleva a cabo sus propias investigaciones y estudios sobre toda la UE y alienta a los demás a hacer lo propio¹⁶⁵.

En su labor de investigación, la Agencia examina los factores contribuyentes, así como las políticas de desarrollo que afecten a los derechos fundamentales. Una parte muy importante de su labor consiste en identificar las iniciativas positivas que promuevan el respeto y la protección de los derechos fundamentales. Publica un informe anual sobre los derechos fundamentales en la Unión Europea e informes temáticos basados en sus investigaciones y estudios, destacando

¹⁶³ DO 2007/L 53/1.

¹⁶⁴ El proceso de estabilización y asociación es el marco para las negociaciones de la UE con los países de los Balcanes occidentales que dará lugar a su eventual adhesión.

¹⁶⁵ Véase http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/research_en.htm (consultado el 4 de diciembre de 2012).

los ejemplos de buenas prácticas en lo que respecta a los derechos fundamentales. También publica regularmente informes y publicaciones sobre cuestiones de las minorías¹⁶⁶.

Establecimiento de redes y cooperación

La Agencia de los Derechos Fundamentales trabaja en apoyo de un entorno en el que la promoción y la protección de los derechos fundamentales en todos los niveles de la sociedad se convertirán en un reflejo natural. La colaboración con las partes interesadas —la comunidad más amplia de los derechos humanos y los proveedores y los usuarios de servicios en los planos nacional y local— es una parte esencial de su mandato. La Agencia está adaptando su trabajo para hacer uso del nuevo entorno de las comunicaciones, incluidas las redes y los medios sociales.

Como órgano de la UE, la Agencia colabora con todas las instituciones y los órganos consultivos pertinentes de la UE. También trabaja en estrecha colaboración con el Consejo de Europa, la OSCE, las Naciones Unidas y la UNESCO.

Cooperación con la sociedad civil y sensibilización

De conformidad con su reglamento de establecimiento, la Agencia promueve el diálogo con la sociedad civil y colabora estrechamente con las ONG y las instituciones de la sociedad civil que se dedican a los derechos fundamentales. En 2008, a fin de mejorar el diálogo y la coordinación con todos los interesados pertinentes, la Agencia puso en marcha la Plataforma de Derechos Fundamentales, red de cooperación e intercambio de información con la sociedad civil¹⁶⁷. La Plataforma está abierta a todas las organizaciones interesadas y cualificadas de la sociedad civil con sede en alguno de los Estados miembros de la UE, incluidas las ONG de derechos humanos, los sindicatos, las organizaciones de empleadores, las organizaciones sociales y profesionales pertinentes, las iglesias, las organizaciones religiosas, filosóficas y no confesionales, las universidades y los expertos de órganos europeos e internacionales.

Las principales tareas de la Plataforma de Derechos Fundamentales son las siguientes:

- Recabar la participación de las organizaciones de la sociedad civil como asociados en diversas fases (desde la concepción hasta la evaluación) de los proyectos de investigación, actividades, educación y concienciación de la Agencia de los Derechos Fundamentales. Las ONG, por ejemplo, participan en el desarrollo inicial de los proyectos de la Agencia y de ese modo ayudan a elaborar el mandato de los proyectos y aportan su contribución a las soluciones prácticas sobre el terreno. En una fase posterior, las ONG pueden actuar como investigadores o contratistas externos. A fin de facilitar las sinergias entre la labor de la Agencia y las actividades de las ONG, los interesados principales reciben las conclusiones de la investigación de la Agencia con antelación (por ejemplo, copias de informes de divulgación prohibida) y son importantes asociados en la difusión de los resultados de las investigaciones.
- Proporcionar retroinformación y sugerencias para el programa de trabajo anual y el informe anual de la Agencia.

Los miembros de la Plataforma de Derechos Fundamentales se reúnen con carácter anual. En noviembre de 2009, la Agencia de los Derechos Fundamentales puso en marcha una campaña

¹⁶⁶ Disponibles en <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/publications> (consultado el 4 de diciembre de 2012).

¹⁶⁷ Véase <http://fra.europa.eu/en/cooperation/civil-society/about-frp> (consultado el 4 de diciembre de 2012).

para aumentar la participación en la Plataforma, que se espera que se amplíe a unas 300 organizaciones.

Actividades de la Unión Europea en favor de los romaníes

De los 10 millones a 12 millones de romaníes que se calcula que viven en Europa, 6 millones se encuentran en la Unión Europea. El enfoque de la Unión Europea respecto de las cuestiones de los romaníes es un “enfoque explícito pero no exclusivo”, es decir, la integración de los romaníes no está separada de las actividades generales de la UE. En cambio, se presta atención a la situación específica de los romaníes en todas las políticas y los instrumentos de la UE destinados a mejorar la situación social y económica general de las personas que viven en Europa¹⁶⁸.

Legislación

La legislación de la UE sobre la discriminación, el racismo y la xenofobia o la libertad de circulación (véase más arriba) se aplica plenamente a los romaníes, la mayoría de los cuales son ciudadanos de la UE.

Coordinación de las políticas nacionales

La Unión Europea se ha comprometido por vez primera a lograr diferencias tangibles en la situación de los romaníes. Tras la aprobación el 5 de abril de 2011 de la propuesta de la Comisión de un marco europeo de estrategias nacionales de inclusión de los gitanos hasta 2020¹⁶⁹, el Consejo ha aprobado conclusiones en las que los Estados miembros han expresado su compromiso de seguir el enfoque propuesto por la Comisión y adoptar o desarrollar estrategias nacionales de integración de los romaníes o conjuntos integrados de medidas de política para la integración de los romaníes¹⁷⁰. Se han determinado cuatro esferas prioritarias principales: educación, salud, empleo y vivienda.

Financiación

El Fondo Social Europeo presta apoyo al empleo y ayuda a las personas a que mejoren su educación y conocimientos especializados. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional presta apoyo al desarrollo regional, el cambio económico, la mejora de la competitividad y la cooperación territorial en toda la Unión Europea. El Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural tiene como objetivo mejorar las condiciones de vida en las zonas rurales de la Unión Europea. El programa PROGRESS (véase más arriba) financia actividades de concienciación para luchar contra la discriminación de los romaníes y presta apoyo a una red en toda la UE de ONG que representan a los romaníes y defienden sus derechos. También se pueden utilizar otras actividades y mecanismos de financiación para contribuir a la integración de los romaníes, por ejemplo, el Programa de Aprendizaje Permanente, el programa “La juventud en acción”, el Programa de cultura y el Programa de salud¹⁷¹.

Plataforma europea para la integración de la población gitana

La Comisión Europea promueve la participación activa de los romaníes en la adopción de decisiones en Europa, por ejemplo, mediante la plataforma europea para la integración de

¹⁶⁸ Véase <http://ec.europa.eu/roma> (consultado el 4 de diciembre de 2012).

¹⁶⁹ COM(2011) 173.

¹⁷⁰ Consejo EPSCO de 19 de mayo de 2011 y Consejo Europeo de 23 y 24 de junio de 2011.

¹⁷¹ En <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=86> (consultado el 4 de diciembre de 2012) hay información actualizada periódicamente sobre las oportunidades de financiación.

la población gitana. A las reuniones de la plataforma acuden representantes de los gobiernos nacionales, la Unión Europea, organizaciones internacionales y la sociedad civil romaní para estimular la cooperación y el intercambio de experiencias sobre políticas y prácticas satisfactorias de integración de los romaníes. Tras la aprobación de un marco europeo de estrategias nacionales de inclusión de los gitanos hasta 2020, la plataforma europea para la integración de la población gitana ha sido reformada, para darle un papel más importante en relación con el proceso del marco y otorgar a la Comisión la función de dirección de su funcionamiento¹⁷².

Los derechos de las minorías y el proceso de ampliación de la Unión Europea

El aumento del número de miembros de la UE ha sido parte del desarrollo de la integración europea desde el principio. En muchos países que son ahora candidatos o posibles candidatos, se ha determinado que las personas pertenecientes a minorías se encuentran entre las más vulnerables, motivo por el cual las cuestiones de las minorías son un elemento fundamental del proceso de ampliación de la UE. En varias resoluciones del Parlamento Europeo¹⁷³ se ha destacado que la protección de las minorías, en particular los romaníes, es esencial en una Unión Europea ampliada. En la mayoría de los países de los Balcanes occidentales, por ejemplo, hay un gran número de refugiados o desplazados internos. Las leyes y las estrategias ambiciosas suelen carecer de procedimientos y recursos suficientes de aplicación y la mayoría de las minorías sigue sufriendo discriminación, segregación y una participación limitada en la política, la administración y los negocios.

Los países solicitantes deben cumplir determinados criterios políticos, incluidos el respeto y la protección de las minorías¹⁷⁴. En el marco del proceso de preadhesión se incluyen referencias similares. Las cuestiones de las minorías se plantean regularmente en el diálogo político con los países candidatos y, durante las negociaciones de adhesión, se incluyen en el capítulo dedicado al "poder judicial y derechos fundamentales"¹⁷⁵.

El historial de los países candidatos y posibles candidatos sobre las cuestiones de las minorías también se evalúa sistemáticamente en informes anuales sobre los progresos publicados por la Comisión Europea. Por ejemplo, en el informe sobre los progresos de Croacia de 2009¹⁷⁶ se afirmaba que, aunque se habían logrado algunos progresos en la esfera de los derechos de las minorías, los derechos culturales y la protección de las minorías en Croacia, había muchos problemas pendientes. Las minorías siguen teniendo dificultades particulares en la esfera del empleo, puesto que su representación es insuficiente tanto en la administración del Estado, el poder judicial y la policía como en el sector público más amplio. En el informe se destaca el hecho de que la mayoría de los romaníes siguen estando excluidos de la sociedad croata y se enfrentan a condiciones de vida difíciles.

Las ONG y las organizaciones de la sociedad civil desempeñan un papel fundamental en las reformas efectuadas en los países candidatos y posibles candidatos y su labor puede resultar crucial para determinar el ritmo y la calidad del proceso de adhesión. La Comisión Europea

¹⁷² Véase http://ec.europa.eu/justice/discrimination/roma/roma-platform/index_en.htm (consultado el 4 de diciembre de 2012).

¹⁷³ Disponibles en www.europarl.europa.eu/comparl/afet/droi/others/default.htm (consultado el 4 de diciembre de 2012).

¹⁷⁴ Consejo Europeo de Copenhague, 21 y 22 de junio de 1993, conclusiones de la Presidencia, DOC/93/3.

¹⁷⁵ A los efectos de las negociaciones de adhesión, la legislación de la UE se divide en 35 capítulos temáticos. En http://ec.europa.eu/enlargement/index_en.htm (consultado el 4 de diciembre de 2012) hay más información sobre el mandato y el marco de las negociaciones de adhesión.

¹⁷⁶ SEC(2009) 1333.

consulta a la sociedad civil y colabora estrechamente con ella, en los planos europeo y local, para obtener la mejor información posible sobre los progresos y las posibles deficiencias en los esfuerzos de reforma.

La Unión Europea presta asistencia financiera específica de preadhesión a los países candidatos y posibles candidatos a fin de ayudarlos a realizar las reformas políticas, económicas e institucionales necesarias para cumplir las normas de la UE. Un aspecto clave de este tipo de asistencia son los derechos humanos, la protección de las minorías y el desarrollo de la sociedad civil. Se presta una asistencia técnica y financiera considerable a los grupos vulnerables, incluidas las minorías, en el marco del Instrumento de Ayuda Preadhesión, que abarca numerosas actividades en esferas como la educación, la protección social, la no discriminación y la reconciliación. Un ejemplo de ese tipo de asistencia en un proyecto de múltiples beneficiarios que trata de resolver el problema de la falta generalizada de documentación personal de los romaníes en los países de los Balcanes occidentales prestándoles asistencia para obtener documentos de identidad, lo cual suele ser una condición para acceder a la educación, el empleo o la seguridad social.

El apoyo al desarrollo de la sociedad civil y el diálogo se centra en tres esferas principales:

- Apoyo a las iniciativas cívicas locales y el fomento de la capacidad para que la sociedad civil lleve a cabo su papel;
- Programas de visitas a órganos de la UE para grupos con influencia en la adopción de decisiones y la sociedad, como los periodistas, los políticos jóvenes, los dirigentes de los sindicatos y los maestros;
- Asociaciones entre la Unión Europea y las organizaciones de la sociedad civil destinadas a dar lugar a la transferencia de conocimientos y redes.

Otro instrumento financiero centrado claramente en el apoyo a la sociedad civil es el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH), que se trata más abajo. En el contexto de la preadhesión, los proyectos del Instrumento Europeo para las personas pertenecientes a minorías están dirigidos principalmente a reducir la desigualdad social; mejorar la calidad de vida; y fortalecer la cohesión social mediante la integración de las personas desfavorecidas, la lucha contra la discriminación y el fortalecimiento del capital humano, en particular mediante la reforma de los sistemas educativos. El Instrumento Europeo financió un proyecto en Turquía, por ejemplo, para crear las condiciones a fin de mejorar la cooperación entre las comunidades étnicas, lingüísticas y religiosas mayoritaria y minoritarias y alentar la resolución pacífica de los conflictos en la sociedad turca.

El sitio web de la Comisión Europea contiene información sobre el apoyo de la Comisión a la sociedad civil para participar en el proceso de ampliación¹⁷⁷.

Derechos de las minorías y relaciones exteriores de la Unión Europea

La Unión Europea ha hecho de los derechos humanos un aspecto central de sus relaciones exteriores, mediante sus diálogos políticos con terceros países, actividades en foros multilaterales como las Naciones Unidas y políticas y asistencia para el desarrollo. La promoción y la protección de los derechos de las personas pertenecientes a las minorías son elementos clave de su política exterior de derechos humanos.

La Unión Europea apoya la Declaración sobre las Minorías, que considera que es el texto clave de referencia sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías en el plano mundial.

¹⁷⁷ Véase http://ec.europa.eu/enlargement/tenders/support-for-civil-society/index_en.htm (consultado el 4 de diciembre de 2012).

En Europa, el marco jurídico está bajo la influencia del Convenio Marco para la protección de las minorías nacionales del Consejo de Europa y la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias (véase el cap. XII).

La Unión Europea trata de integrar los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías, en todos los aspectos de su política exterior. A fin de examinar estas cuestiones en mayor profundidad en sus relaciones bilaterales con determinados países, la Unión Europea ha iniciado diálogos de derechos humanos¹⁷⁸ en los que plantea regularmente cuestiones de las minorías a terceros países. La sociedad civil participa activamente, puesto que la Unión Europea se reúne regularmente con los representantes locales de la sociedad civil al margen de estos diálogos. La Unión Europea también facilita la comunicación entre los defensores de los derechos humanos y las autoridades del país en el diálogo. Los actores de la sociedad civil interesados en los diálogos de derechos humanos deben ponerse en contacto con la delegación de la UE en el país en cuestión¹⁷⁹.

La Unión Europea también defiende la promoción y la protección de los derechos de las minorías en los foros multinacionales¹⁸⁰. La Unión Europea tiene la condición de observador en las Naciones Unidas. Los Estados miembros de la UE cooperan en el establecimiento de posiciones comunes de la UE y la Unión Europea colabora con terceros países a fin de mejorar el respeto de los derechos humanos en general y los derechos de las personas pertenecientes a minorías en particular. La Unión Europea concede gran importancia a la labor de los procedimientos especiales de las Naciones Unidas, incluido el Experto independiente sobre cuestiones de las minorías (véase el cap. IV). La Unión Europea considera que el Foro sobre Cuestiones de las Minorías, que se celebra todos los años (véase el cap. III) es un proceso fundamental en la promoción del diálogo y la cooperación sobre cuestiones relacionadas con los derechos de las minorías. La Comisión Europea colabora estrechamente, entre otros, con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la OSCE (en particular el Alto Comisionado para las Minorías Nacionales), el Consejo de Europa y el Banco Mundial.

Las cuestiones de las minorías también se incorporan en las estrategias de cooperación y los planes de acción. En el Documento de estrategia para Colombia 2007-2013 de la Comisión, por ejemplo, se aborda específicamente la situación humanitaria y de derechos humanos de las personas pertenecientes a minorías¹⁸¹. Se alienta la consolidación de la paz mediante la participación de los ciudadanos marginados en la gobernanza local y la economía y mediante la promoción de los derechos humanos, la buena gobernanza y la lucha contra la impunidad. Otro ejemplo es la referencia expresa al respeto de los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales en el plan de acción de la Política Europea de Vecindad con Ucrania¹⁸².

La Unión Europea utiliza numerosos instrumentos de cooperación económica y técnica, incluida la cooperación bilateral con los gobiernos y el apoyo directo a la sociedad civil, para promover y proteger los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Presta apoyo a los programas y las políticas de los gobiernos destinados a las minorías o que puedan tener repercusiones en

¹⁷⁸ Véase http://eeas.europa.eu/human_rights/dialogues/index_en.htm. En www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/16526.en08.pdf (consultado el 4 de diciembre de 2012) hay una actualización sobre las Directrices de la UE en materia de diálogo sobre derechos humanos.

¹⁷⁹ Véase http://eeas.europa.eu/delegations/web_en.htm (consultado el 4 de diciembre de 2012).

¹⁸⁰ Véase http://eeas.europa.eu/human_rights/fora/index_en.htm (consultado el 4 de diciembre de 2012).

¹⁸¹ E/2007/484, disponible en http://eeas.europa.eu/colombia/csp/07_13_en.pdf (consultado el 4 de diciembre de 2012).

¹⁸² Todos los planes de acción, documentos de estrategia, informes sobre los países y demás documentos de la Política Europea de Vecindad están disponibles en http://ec.europa.eu/world/enp/documents_en.htm#2 (consultado el 4 de diciembre de 2012).

esta esfera, como el apoyo en favor de soluciones a largo plazo de la situación prolongada de los refugiados de las minorías musulmanas de Myanmar (estado de Rakhine septentrional) en Bangladesh.

La Unión Europea presta apoyo a las organizaciones de la sociedad civil que se ocupan de las minorías mediante varios programas temáticos, como el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH, tratado más arriba) y el Programa sobre los agentes no estatales y las autoridades locales en el desarrollo.

El Instrumento Europeo se interesa por las cuestiones de las minorías con el objetivo de luchar contra la discriminación; promover la participación en igualdad de condiciones de los hombres y las mujeres de las comunidades minoritarias en la vida social, económica y política; y fortalecer los derechos humanos y la participación política democrática¹⁸³. En Kirguistán, por ejemplo, el Instrumento Europeo ha financiado un proyecto para fortalecer la colaboración de los grupos minoritarios con los órganos del Estado, las ONG y los representantes políticos en los planos local y nacional, así como en las reformas democráticas. También financió un proyecto trienal titulado Programa mundial de promoción, ejecutado por Minority Rights Group International (en colaboración con el ACNUDH, el Consejo de Europa y Forum Asia). De este modo se pretende fomentar la capacidad de 1.080 activistas en 36 Estados de Europa, Asia y África para que lleven a cabo actividades de promoción en los planos nacional, regional y de las Naciones Unidas en nombre de las comunidades minoritarias y en colaboración con ellas. Otro ejemplo es el Programa conjunto de la UE y el Consejo de Europa titulado Minorías en la Federación de Rusia: desarrollo de los idiomas, la cultura, los medios de comunicación y la sociedad civil, que tiene por objetivo facilitar la ratificación por la Federación de Rusia de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias. Los proyectos del Instrumento Europeo se gestionan desde la sede de la UE en Bruselas o por una de las más de 130 delegaciones y oficinas de la UE en todo el mundo. Aunque los beneficiarios de los proyectos varían en función de los objetivos, las convocatorias de propuestas de proyectos suelen estar abiertas a organizaciones de la sociedad civil con sede en cualquier lugar del mundo.

El programa temático titulado "Agentes no estatales y autoridades locales en el desarrollo" ayuda a las organizaciones de la sociedad civil y las autoridades locales a crear capacidad a fin de facilitar su participación en el proceso de formulación de políticas y aumentar su capacidad para prestar servicios básicos a la población más pobre en los países en desarrollo¹⁸⁴. Las organizaciones de la sociedad civil que representan a las minorías (o trabajan en su nombre) pueden recibir financiación, en función de las prioridades establecidas en las convocatorias de propuestas. En Bangladesh, por ejemplo, "Agentes no estatales y autoridades locales en el desarrollo" ha proporcionado financiación a Cáritas Francia en colaboración con Cáritas Bangladesh para un proyecto destinado a mejorar las condiciones de vida de los parias y los grupos minoritarios, prestando especial atención a la condición de la mujer. En Colombia, se proporcionó financiación a la ONG internacional Diakonie Katastrophenhilfe para un programa destinado a desarrollar y aplicar un modelo de desarrollo integrado y sostenible para superar la pobreza, promover los derechos humanos y fortalecer el acceso a los servicios en el departamento de Chocó, zona habitada por una numerosa población afrocolombiana.

Las políticas de la UE reconocen cada vez más la necesidad de recabar la mayor participación posible de todos los sectores de la sociedad civil en el proceso de la cooperación para el desarrollo, incluida la participación de organizaciones que promuevan los derechos de las minorías en la formulación y la aplicación de estrategias y programas de desarrollo. Ello ocurre

¹⁸³ Véase http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/eidhr_en.htm (consultado el 4 de diciembre de 2012).

¹⁸⁴ Véase http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/dci/non_state_actors_en.htm (consultado el 4 de diciembre de 2012).

principalmente en relación con la formulación y el examen de los documentos de estrategia nacional de la UE, los programas indicativos nacionales y los planes de acción de la Política Europea de Vecindad; la determinación de las esferas prioritarias de las convocatorias locales de propuestas en el marco de los programas del Instrumento Europeo y "Agentes no estatales y autoridades locales en el desarrollo"; y la determinación y la formulación de programas gubernamentales financiados por la Comisión en los sectores del desarrollo social y humano, la gobernanza, el medio ambiente y otros sectores pertinentes. La Oficina de Cooperación EuropeAid de la Comisión Europea se encarga de la ejecución de programas y proyectos de ayuda exterior en todo el mundo¹⁸⁵.

Datos de contacto e información adicional

Comisión Europea
B-1049 Bruselas
Bélgica

Sitio web: http://ec.europa.eu/index_en.htm

Los servicios de la Comisión Europea especialmente pertinentes para las cuestiones de las minorías son:

Dirección General de Justicia

Sitio web: http://ec.europa.eu/justice/index_en.htm

Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión

Sitio web: <http://ec.europa.eu/social/home.jsp?langId=en>

Dirección General de Ampliación

Correo electrónico: elarg-info@ec.europa.eu

Sitio web: http://ec.europa.eu/enlargement/index_en.htm

Dirección General de Desarrollo y Cooperación - EuropeAid

Sitio web: http://ec.europa.eu/europeaid/index_en.htm

Organismos y servicios conexos

Servicio Europeo de Acción Exterior

Sitio web: http://eeas.europa.eu/contact/index_en.htm

Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

Schwarzenbergplatz 11

1040 Viena

Austria

Tel.: 43 1 580 30 634

Correo electrónico: information@fra.europa.eu

Sitio web: www.fra.europa.eu

¹⁸⁵ En http://ec.europa.eu/europeaid/who/partners/civil-society/dialogue_en.htm (consultado el 4 de diciembre de 2012) hay más información sobre las iniciativas de EuropeAid para mejorar el diálogo con la sociedad civil.

CAPÍTULO XV

EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Resumen: Los 35 miembros de la Organización de los Estados Americanos están bajo la jurisdicción de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que está facultada para preparar informes sobre la situación de los derechos humanos en cualquier país de América. También puede recibir y examinar denuncias de violación por un Estado parte de las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o, en relación con los Estados que todavía no se hayan adherido a ella, de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. En virtud de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se creó una Corte Interamericana de Derechos Humanos, que es competente para dictar sentencias vinculantes y proporcionar reparación en caso de violación de la Convención. Este capítulo describe las circunstancias en que las minorías pueden recurrir a la Comisión y a la Corte para que se protejan sus derechos.

La Organización de los Estados Americanos (OEA) fue fundada en 1948 y cuenta con 35 Estados miembros en el hemisferio occidental¹⁸⁶. Se trata de una organización regional que abarca numerosos intereses políticos, económicos y de seguridad y que ha asumido un papel activo en la promoción y la protección de los derechos humanos desde el decenio de 1960. Tiene su sede en Washington D.C.

Todos los Estados miembros de la OEA están obligados por su Carta y por la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948. (Aunque esta última es solo una declaración y no un tratado, la OEA considera que todos sus miembros están políticamente obligados a cumplir sus disposiciones.) Además, la OEA ha aprobado varios tratados específicos de derechos humanos desde 1969. Se trata de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José de Costa Rica (1969) y su Protocolo Adicional en materia de derechos económicos, sociales y culturales, "Protocolo de San Salvador" (1988) y su Protocolo relativo a la abolición de la pena de muerte (1990); la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (1985); la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (1994); la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención de Belém do Pará (1994) y la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (1999). Solo los Estados que hayan ratificado formalmente estos tratados están obligados por sus disposiciones.

Los miembros de grupos minoritarios, como cualquier otra persona, pueden llegar a ser víctimas de la tortura, la desaparición o la violencia. Esas violaciones se deben examinar en el marco de los mecanismos temáticos pertinentes, independientemente de que las víctimas sean miembros de la minoría o la mayoría. Sin embargo, los instrumentos más importantes de la OEA para las minorías son sin duda alguna la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Hay 24 Estados miembros de la OEA

¹⁸⁶ Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de América, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). Cuba es un Estado miembro no participante. La participación de Cuba fue suspendida en 1962, pero la suspensión se levantó en la Asamblea General de la OEA de 2009. Para que Cuba vuelva a participar, Cuba debe en primer lugar entablar un diálogo con la OEA.

que son partes en la Convención¹⁸⁷. De ellos, 16 son también partes en el Protocolo Adicional en materia de derechos económicos, sociales y culturales y 13 en el Protocolo relativo a la abolición de la pena de muerte.

Los dos órganos de la OEA más directamente relacionados con los derechos humanos son la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de los que se trata más abajo.

Los derechos sustantivos protegidos

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre se aplica a todos los Estados miembros de la OEA, mientras que la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 es vinculante solamente para los Estados que la hayan ratificado. La Declaración aborda numerosos derechos humanos, mientras que la Convención se ocupa principalmente de los derechos civiles y políticos (el Protocolo Adicional de 1988 amplió su alcance a los derechos económicos, sociales y culturales). Es importante tener en cuenta que las minorías son titulares de *todos* los derechos establecidos en esos documentos, pero entre los de mayor interés para las minorías se encuentran los siguientes.

El artículo 2 de la Declaración garantiza la igualdad ante la ley "sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna". El artículo 1 de la Convención obliga a los Estados a respetar los derechos reconocidos en ella sin discriminación alguna por motivos de "raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social". El artículo 24 de la Convención establece en términos generales la igual protección de la ley "sin discriminación".

El artículo 3 de la Declaración garantiza la libertad de religión. El artículo 12 de la Convención dispone además que los padres tienen derecho a que sus hijos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

El artículo 4 de la Declaración garantiza la libertad de expresión. El artículo 13 de la Convención también prohíbe toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la violencia ilegal.

El artículo 5 de la Declaración garantiza que la ley protegerá a toda persona contra los ataques a su honra, a su reputación y a su vida privada y familiar. Los artículos 11 y 14 de la Convención disponen protecciones similares.

El artículo 8 de la Declaración protege la libertad de circulación y el derecho de elegir el lugar de residencia. El artículo 22 de la Convención dispone una protección similar.

El artículo 12 de la Declaración establece el derecho a la educación, incluida la educación primaria gratuita. No hay un derecho comparable en la propia Convención, pero en el Protocolo de San Salvador se incluye el derecho a la educación y se especifica que la educación debe favorecer "la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales, étnicos o religiosos" (art. 13 2)). En el Protocolo también se afirma el derecho de los padres a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos y el derecho de todos a establecer instituciones de enseñanza de acuerdo con la legislación interna.

El artículo 13 de la Declaración proclama el derecho de toda persona de participar en la vida cultural de la comunidad y a la protección de la propiedad intelectual. El artículo 14 del Protocolo de San Salvador contiene una disposición similar.

¹⁸⁷ Los 24 Estados miembros de la OEA que son partes en la Convención Americana sobre Derechos Humanos son: Argentina, Barbados, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). Trinidad y Tabago fue un Estado parte, pero denunció la Convención en 1998.

El artículo 18 de la Declaración garantiza el derecho a un juicio imparcial. El artículo 8 de la Convención establece la misma garantía y especifica que el inculpado tiene derecho a un traductor o intérprete, si es necesario.

El artículo 20 de la Declaración garantiza a toda persona el derecho de voto y de tomar parte en el gobierno de su país, aunque el artículo 23 de la Convención permite la restricción de esos derechos por razones, entre otras, de idioma.

El artículo 22 de la Declaración garantiza la libertad de asociación “para promover, ejercer y proteger [sus] intereses legítimos de orden político, económico, religioso, social, cultural, profesional, sindical o de cualquier otro orden”. El artículo 16 de la Convención es una disposición similar.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

La Comisión está integrada por siete expertos independientes, designados por los Estados y elegidos por la Asamblea General de la OEA¹⁸⁸. Se reúne en Washington D.C., en períodos ordinarios y extraordinarios de sesiones varias veces al año (los miembros de la Comisión determinan la duración y la frecuencia de las reuniones, que pueden variar). Puede celebrar audiencias en cualquier momento sobre casos o temas de interés. Muchas de las audiencias cuentan con la participación de particulares, representantes de ONG y gobiernos y en la actualidad se emiten en la página web de la Comisión. La Comisión lleva a cabo audiencias temáticas (por ejemplo, sobre el cambio climático y el impacto de los proyectos de grandes presas en los derechos humanos), aunque de forma irregular. Puede llevar a cabo visitas sobre el terreno, pero solo con la anuencia o por invitación del Estado interesado.

La jurisdicción de la Comisión es muy amplia, abarca a todos los Estados miembros de la OEA y se extiende a la preparación de informes sobre países concretos, la investigación de denuncias de particulares de violaciones de los derechos humanos y la remisión de casos a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (si el Estado en cuestión ha aceptado la jurisdicción de la Corte). La Comisión tiene facultades similares en virtud de la Declaración (aplicable a todos los Estados miembros de la OEA) y la Convención (aplicable solo a los Estados partes). Por motivos jurídicos, es importante conocer el instrumento en cuya virtud se pide a la Comisión que actúe, pero la práctica y el procedimiento son similares en ambos casos. Las facultades de la Comisión se rigen por su estatuto y reglamento. Debido al pequeño tamaño de la Comisión y a la escasez de personal, es posible que los procedimientos sufran retrasos y sean menos formales que, por ejemplo, los del Convenio Europeo de Derechos Humanos (véase el cap. XII).

Informes sobre los países

Tal vez la facultad más inusual y efectiva de la Comisión sea su capacidad para iniciar una investigación sobre la situación de los derechos humanos en cualquier Estado miembro de la OEA, ya sea en respuesta a la información recibida o por propia iniciativa. Una investigación de ese tipo no se pone en marcha más que cuando la Comisión decide, por mayoría, que está justificada y no hay manera de encargar a la Comisión que inicie un estudio. Ni los particulares ni las ONG desempeñan un papel formal en ese proceso, pero la información suministrada por ellos suele servir de base para la decisión de la Comisión de iniciar una investigación e informar al respecto.

La Comisión puede recabar información de la forma que estime oportuna, incluso mediante audiencias o declaraciones directas. Por lo general, pide al Estado interesado que autorice una visita sobre el terreno, durante la cual los miembros de la Comisión se reúnen con particulares,

¹⁸⁸ Véase www.cidh.oas.org/DefaultE.htm (consultado el 6 de diciembre de 2012).

ONG y representantes del gobierno. Esas visitas suelen ser un gran foco de atención en el país y, por lo tanto, constituyen una excelente oportunidad para que las minorías presenten sus inquietudes directamente a la Comisión.

Los informes de la Comisión se publican casi siempre y contienen información sobre el ordenamiento jurídico y las condiciones sociales del país, así como sobre las cuestiones de derechos humanos objeto de preocupación. En los informes se pueden abordar las condiciones de las minorías dentro de un Estado, como se hizo con la investigación de marzo de 2009 sobre los afrodescendientes en Colombia. En los últimos años, la Comisión se ha centrado en investigaciones más específicas de la situación de determinados grupos, como las mujeres, los niños, los solicitantes de asilo y los migrantes, en lugar de la situación general de los derechos humanos en un Estado. Los Estados no tienen la obligación de responder directamente a las conclusiones o recomendaciones de la Comisión, pero un informe público de la Comisión puede ser un poderoso medio para ejercer presión política a fin de mejorar la situación de los derechos humanos. En los últimos años, la Comisión solo ha publicado un informe sobre un país al año, en promedio; los más recientes han sido los de Honduras (2010, 2009), el Estado Plurinacional de Bolivia (2009, 2007), la República Bolivariana de Venezuela (2009, 2003), Haití (2008, 2005) y Guatemala (2003, 2001). Cuando la discriminación de las minorías esté generalizada, independientemente de que esté sancionada legalmente o no, los defensores de los derechos de las minorías deben (además de presentar una denuncia formal) estudiar la posibilidad de ponerse en contacto con la Comisión y persuadirla para que lleve a cabo una investigación.

Denuncias individuales de violaciones de los derechos humanos

Cualquier persona, grupo de personas u ONG puede presentar una denuncia ante la Comisión de violación de los derechos humanos en un Estado miembro de la OEA. Si el Estado es parte en la Convención, habrá que atenerse a ella; si no, los derechos protegidos son los establecidos en la Declaración. En ningún caso se exige el requisito de que el autor de la petición sea víctima de una violación, aunque la petición se debe referir a presuntas violaciones concretas. La petición puede estar relacionada con un solo incidente y una sola persona o puede plantear problemas más amplios que afecten a muchas personas.

En la denuncia se deben exponer los hechos con el mayor detalle posible, incluidos los actos o los agentes del gobierno que se estén denunciando y los derechos humanos que se considere que han sido violados. El autor de la denuncia debe explicar la manera en que se hayan agotado todos los recursos jurídicos internos disponibles. Sin embargo, se puede prescindir de ese requisito si el Estado no ofrece las debidas garantías procesales, se ha impedido el acceso a los recursos, hay un retraso injustificado en el proceso interno o el autor de la denuncia no ha podido obtener la asistencia jurídica necesaria. El mero hecho de no tener éxito en los procesos internos es insuficiente, salvo que el propio proceso interno constituya una violación de las garantías de los derechos humanos. La Comisión no es un Órgano de Apelación encargado de revisar la corrección de las sentencias nacionales sobre cuestiones de hecho. Evidentemente, se puede examinar el caso si la propia ley es presuntamente incompatible con los derechos protegidos. La Comisión exige rigurosamente que las denuncias se presenten en un plazo de seis meses desde la fecha en la que se notifique la resolución del más alto tribunal nacional a la víctima (o en un plazo de seis meses desde el incidente, si no hay recursos disponibles).

La Comisión emite un dictamen oficial sobre la admisibilidad de las denuncias, es decir, si cumplen todos los requisitos formales de presentación. El análisis preliminar de la Secretaría de la Comisión suele dar lugar a uno de los tres resultados siguientes: 1) desestimación de la petición por ser "manifiestamente infundada", lo cual suele significar que la presunta violación

no está prevista en la Declaración o la Convención; 2) solicitud de información adicional; o 3) comunicación de la denuncia al Estado interesado. Si el caso es urgente y existe la posibilidad de daño irreparable para la vida o la integridad física de la víctima, se puede pedir a la Comisión que adopte “medidas cautelares” y solicite al Estado que no actúe de manera que pueda perjudicar a la existencia misma del caso. Por ejemplo, la Comisión puede solicitar la suspensión de una ejecución o una expulsión o que el gobierno se abstenga de cualquier otra medida que ponga la denuncia en entredicho o cause un daño irreparable.

Si el Estado responde, el autor de la petición tiene la oportunidad de presentar observaciones sobre la respuesta por escrito. Si el Estado no responde o se limita a ofrecer una negación general, la Comisión está facultada para estimar que los hechos denunciados son ciertos. En cualquier momento, el autor de la petición (o el Estado) puede solicitar una audiencia oral, aunque la Comisión concederá dicha solicitud solo cuando lo considere necesario. La Comisión también se ofrecerá para mediar o facilitar una “solución amistosa” entre el autor de la denuncia y el Estado, que debe ser acordada por ambas partes. Esa solución podría consistir, por ejemplo, en el pago de una indemnización, la puesta en libertad de una persona de la cárcel o incluso el acuerdo del Estado para modificar una ley o una práctica.

Si no hay una solución amistosa, la Comisión delibera en privado y, finalmente, prepara un informe, con conclusiones y recomendaciones, sobre el caso. Tras un período de espera de tres meses, durante el cual el informe se envía de manera confidencial al Estado y el autor de la denuncia, el informe se transmite a la Corte para su examen o se publica e imprime en el informe anual de la Comisión a la Asamblea General de la OEA. El informe de la Comisión no es jurídicamente vinculante para el Estado en cuestión y la Comisión no puede ordenar directamente la puesta en libertad de un preso, el pago de una indemnización o la modificación de una ley que viole los derechos humanos. Sin embargo, la Comisión puede (y así lo hace) dar su opinión sobre si se ha violado la Declaración o la Convención y hace recomendaciones específicas a los Estados. Dado que el historial de cumplimiento de los Estados está lejos de ser consistente, es posible que el autor de la petición o una ONG tengan que presionar al Estado para que aplique las recomendaciones de la Comisión.

El proceso puede durar dos años o más, ya que la falta de recursos hace que sea difícil resolver prontamente los 1.000 casos pendientes. Un dictamen favorable de la Comisión constituye, como mínimo, una importante victoria moral y política y el propio proceso puede alentar al Estado a estudiar la posibilidad de satisfacer las demandas del autor de la denuncia antes incluso de que se apruebe el informe final. No son muchos los casos individuales relativos a cuestiones de las minorías en cuanto tales, aunque los casos relativos a los pueblos indígenas son cada vez más frecuentes.

Relatoría sobre los Derechos de las Personas Afrodescendientes y contra la Discriminación Racial

En 2005, la Comisión creó la Relatoría sobre los Derechos de las Personas Afrodescendientes y contra la Discriminación Racial para alentar, sistematizar, reforzar y consolidar las actividades de la Comisión en esa esfera¹⁸⁹. El Relator colabora con los Estados miembros de la OEA con el fin de:

- Crear conciencia sobre los deberes de los Estados con respecto a los derechos humanos de los afrodescendientes y la eliminación de todas las formas de discriminación racial;
- Analizar los retos a los que se enfrentan los países de la región en esta esfera, formular recomendaciones para abordar esos desafíos y determinar y compartir las mejores prácticas;

¹⁸⁹ Véase www.oas.org/en/iachr/afro-descendants/default.asp (consultado el 6 de diciembre de 2012).

- Supervisar y prestar asistencia técnica, a petición de un Estado miembro.

En el seno de la Comisión, el Relator vela por el cumplimiento de los mandatos de la Asamblea General de la OEA relacionados con los afrodescendientes, el racismo y la discriminación racial. El Relator apoya la labor de la Comisión:

- Preparando informes y estudios especiales sobre los derechos de los afrodescendientes y sobre cuestiones relativas a la eliminación de la discriminación racial;
- Examinando y analizando las denuncias de racismo y discriminación racial recibidas y ofreciendo opiniones y recomendaciones a la Comisión;
- Formulando recomendaciones a la Comisión respecto de las audiencias que se deberían conceder y participando con la Comisión en tales audiencias;
- Ayudando a las partes a llegar a un acuerdo;
- Iniciando consultas y presentando recomendaciones a los Estados miembros sobre la modificación de la legislación relacionada con los derechos de los afrodescendientes y la discriminación racial;
- Acompañando a la Comisión en sus visitas sobre el terreno;
- Ayudando a redactar las decisiones sobre la admisibilidad y los informes sobre el fondo de los casos contenciosos, así como los informes temáticos, anuales y sobre los países.

El Relator trabaja con los demás relatores de la Comisión en asuntos relacionados con el mandato y colabora con la sociedad civil a fin de crear conciencia sobre las garantías y los mecanismos del sistema interamericano de derechos humanos. El Relator también mantiene una base de datos con información actual relacionada con el mandato y colabora con los órganos pertinentes de las Naciones Unidas, en particular la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes y el Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia.

Corte Interamericana de Derechos Humanos

La aceptación de la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos es facultativa, incluso para los Estados que son partes en la Convención. Al estudiar la posibilidad de dirigirse a la Corte, por lo tanto, es necesario en primer lugar confirmar si el Estado en cuestión ha aceptado la jurisdicción de la Corte. En la actualidad, 22 de los 24 Estados partes en la Convención lo han hecho. Los Estados que no sean partes en la Convención no pueden ser llevados ante la Corte. La Corte está integrada por siete magistrados y su sede se encuentra en San José (Costa Rica)¹⁹⁰.

El Tribunal está facultado para emitir opiniones consultivas sobre diversos aspectos de los derechos humanos, incluida la compatibilidad de la legislación interna con la Convención. Solo los Estados miembros y los órganos de la OEA pueden solicitar opiniones consultivas. Aunque las opiniones consultivas de la Corte no son jurídicamente vinculantes, son importantes fuentes de jurisprudencia y se deben consultar siempre que sean pertinentes para un caso o cuestión particular. Hasta la fecha, se han emitido más de 20 opiniones consultivas; de particular interés para las minorías podrían ser las relativas a la asistencia consular (Nº 16/99) y los migrantes indocumentados (Nº 18/03).

La Corte ha dictado decisiones finales o sentencias en más de 200 casos contenciosos. Estos casos solo pueden llegar a la Corte después de que la Comisión haya publicado su informe

¹⁹⁰ Véase www.corteidh.or.cr/ (consultado el 6 de diciembre de 2012).

sobre el fondo del caso; la propia Comisión o el Estado interesado puede remitir el caso a la Corte. En la actualidad, la práctica habitual de la Comisión es remitir a la Corte todos los casos en los que la Comisión haya constatado una violación de la Convención y el Estado no haya cumplido sus recomendaciones. Durante su examen, la Corte oye a los representantes del autor de la petición, así como la Comisión y el Estado, y el procedimiento es formal. La Corte puede realizar su propia investigación de los hechos y oír a los testigos, si lo considera necesario.

Las sentencias de la Corte son jurídicamente vinculantes para el Estado de que se trate. La Corte puede ordenar el pago de una indemnización o cualquier otra reparación, así como la exención de las costas y el reembolso de los gastos. La jurisprudencia de la Corte respecto de cuestiones de minorías específicas es relativamente escasa, aunque se ha pronunciado sobre cuestiones tan importantes como la responsabilidad de un Estado en desapariciones forzadas, la pena de muerte y los derechos de los pueblos indígenas sobre la tierra¹⁹¹.

Datos de contacto e información adicional

Comisión Interamericana de Derechos Humanos
1889 F Street, N.W.
Washington D.C. 20006
Estados Unidos de América

Tel.: 1 202 458 6000
Fax: 1 202 458 3992
Correo electrónico: cidhdenuncias@oas.org
Sitio web: www.oas.org/en/iachr

Corte Interamericana de Derechos Humanos
Avenida 10, Calles 45 y 47 Los Yoses, San Pedro
Apartado Postal 6906-1000
San José
Costa Rica

Tel.: 506 2527 1600
Fax: 506 2234 0584
Correo electrónico: coteidh@cortheidh.Or.cr
Sitio web: www.cortheidh.or.cr

En www.wcl.american.edu/humright/repertorio se puede encontrar una guía por artículos sobre la jurisprudencia del sistema interamericano durante el período comprendido entre 1980 y 1997, compilada por el Washington College of Law de la American University (en español).

Se ha escrito mucho sobre el sistema interamericano tanto en inglés como en español. Entre las guías prácticas sobre la Comisión y la Corte, cabe mencionar la siguiente: Jo M. Pasqualucci, *The Practice and Procedure of the Inter-American Court of Human Rights* (Cambridge, 2003).

¹⁹¹ La jurisprudencia de la Corte se encuentra disponible en su sitio web. Dos casos ilustrativos son: *Yean y Bosico c. la República Dominicana*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso N° 12.189 (2005), en el que se afirmó el derecho humano a la nacionalidad como requisito para el disfrute en igualdad de condiciones de todos los derechos como miembros civiles de un Estado; y *Aloeboetoe y otros c. Suriname*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso 10.150 (1991 [fondo], 1993 [reparaciones]), en el que la Corte utilizó, en parte, el derecho y las prácticas consuetudinarios de la tribu saramaka para determinar las reparaciones que debía pagar el Estado por los daños "reales" y "morales", después de que Suriname admitiera violaciones de los derechos humanos, incluidas torturas y ejecuciones arbitrarias.