



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2
4 de abril de 2005

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
Subcomisión de Promoción y Protección
de los Derechos Humanos
57º período de sesiones

Grupo de Trabajo sobre las Minorías
11º período de sesiones
30 de mayo a 3 de junio de 2005

**COMENTARIO DEL GRUPO DE TRABAJO SOBRE LAS MINORÍAS
ACERCA DE LA DECLARACIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS
PERSONAS PERTENECIENTES A MINORÍAS NACIONALES
O ÉTNICAS, RELIGIOSAS Y LINGÜÍSTICAS**

Nota del Secretario General

1. El Grupo de Trabajo sobre las Minorías aprobó, en su décimo período de sesiones, el comentario acerca de la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, preparado originalmente por el Sr. Asbjørn Eide, ex Presidente del Grupo, y que figura en el documento E/CN.4/AC.5/2001/2, como comentario del Grupo de Trabajo en su conjunto.
2. El texto del comentario del Grupo de Trabajo en su conjunto se adjunta en forma de folleto para su reproducción en la *Guía de las Naciones Unidas para las Minorías*.

Parte I

TEXTO FINAL DEL COMENTARIO DEL GRUPO DE TRABAJO SOBRE LAS MINORÍAS ACERCA DE LA DECLARACIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS PERTENECIENTES A MINORÍAS NACIONALES O ÉTNICAS, RELIGIOSAS Y LINGÜÍSTICAS

I. INTRODUCCIÓN

1. En 1992, la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó en su resolución 47/135 la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas. La Asamblea pidió que se redoblasen los esfuerzos para difundir información sobre la Declaración y facilitar su comprensión.

2. El presente comentario se ha preparado en el contexto del Grupo de Trabajo sobre las Minorías de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos y tiene por objeto servir de guía para comprender y aplicar la Declaración. El primer proyecto, preparado por el Sr. Asbjørn Eide en su calidad de Presidente-Relator, se sometió al Grupo de Trabajo sobre las Minorías en 1998¹ y se distribuyó luego a los gobiernos, las organizaciones intergubernamentales, las organizaciones no gubernamentales y expertos para que pudiesen formular comentarios. En 1999 se presentó al Grupo de Trabajo, en su quinto período de sesiones, una compilación de esos comentarios². En ese período de sesiones y en el sexto, que se celebró en 2000, se formularon comentarios adicionales³. El Grupo de Trabajo pidió al Sr. Eide que ultimase sobre esa base el comentario y que se cerciorase de su publicación en el manual de las Naciones Unidas previsto sobre las minorías. El presente texto final se funda pues en las contribuciones escritas o verbales de numerosos expertos, gobiernos y organizaciones internacionales y no gubernamentales y recoge por lo tanto una gran variedad de opiniones. El Grupo de Trabajo sobre las Minorías aprobó, en su décimo período de sesiones, el comentario acerca de la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, preparado originalmente por el Sr. Asbjørn Eide, ex Presidente del Grupo, y que figura en el documento E/CN.4/AC.5/2001/2, como comentario del Grupo de Trabajo en su conjunto.

II. OBJETIVOS DE LA DECLARACIÓN: FOMENTO DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DE LOS PRINCIPIOS DE LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS

3. Los objetivos de la Declaración, enunciados en la resolución 47/135 de la Asamblea General y en su propio preámbulo, son promover un respeto más efectivo de los derechos humanos de las personas pertenecientes a minorías y, más generalmente, contribuir a la

¹ E/CN.4/Sub.2/AC.5/1998/WP.1.

² E/CN.4/Sub.2/AC.5/1999/WP.1.

³ E/CN.4/Sub.2/AC.5/2000/WP.1.

aplicación de los Principios de la Carta de las Naciones Unidas y de los instrumentos de derechos humanos de carácter universal o regional. La Declaración se inspira en el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. La Asamblea General sostiene que la promoción y la protección de los derechos de las minorías contribuyen a la estabilidad política y social de los Estados en los que esas minorías habitan y a fortalecer la amistad y la cooperación entre los pueblos y los Estados.

4. La Declaración se funda en los derechos enunciados en la Carta Internacional de Derechos Humanos y en otros instrumentos de derechos humanos y los aumenta, fortaleciendo y aclarando los derechos que permiten que las personas pertenecientes a minorías preserven y afirmen su identidad como miembros de un grupo. Durante todo el proceso se deben respetar los derechos enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, incluido el principio de la no discriminación. El Estado tiene la obligación de respetar los derechos previstos en los instrumentos en que es Parte y de garantizar su ejercicio a todas las personas que se encuentran en su territorio o que están sometidas a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, pertenencia étnica, religión u origen nacional.

5. Los artículos de la Declaración sobre las minorías se deben interpretar sobre la base de estos objetivos y principios.

III. INTERPRETACIÓN DEL TÍTULO Y DE LOS ARTÍCULOS Y COMENTARIOS AL RESPECTO

Título y alcance de la Declaración

Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas

6. Los beneficiarios de los derechos enunciados en el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que ha inspirado la Declaración, son las personas pertenecientes a "minorías étnicas, religiosas o lingüísticas". La Declaración sobre las minorías añade el término "minorías nacionales". Esta adición no extiende el campo de aplicación general más allá de los grupos ya abarcados por el artículo 27. Difícilmente se puede afirmar que existe una minoría nacional, como quiera que sea que se la defina, que no sea también una minoría étnica o lingüística. Sin embargo, sería pertinente preguntar si el título indica que la Declaración abarca cuatro categorías diferentes de minorías, cuyos derechos tienen un contenido y una importancia hasta cierto punto diferentes. Cabe aducir que las personas pertenecientes a grupos definidos exclusivamente como minoría religiosa gozan solamente de los derechos especiales relacionados con la profesión y la práctica de su religión. Se podría de igual modo sostener que las personas pertenecientes a grupos definidos exclusivamente como minorías lingüísticas disponen sólo de los derechos especiales relacionados con el aprendizaje y el uso de su propio idioma. Quienes perteneciesen a grupos definidos como minorías étnicas tendrían unos derechos más amplios relacionados con la preservación y el desarrollo de otros aspectos de su cultura, puesto que la pertenencia étnica se define en general por una amplia concepción de la cultura, de la que forma parte un modo de vida. La categoría de minoría nacional tendría entonces unos derechos todavía más sólidos, no sólo en relación con su cultura, sino también con la preservación y desarrollo de su identidad nacional.

7. En las disposiciones de fondo de la Declaración no se hacen tales distinciones. Ello no excluye la posibilidad de tener en cuenta las necesidades de las diferentes clases de minorías en la interpretación y aplicación de las distintas disposiciones.

8. En los instrumentos regionales europeos sobre derechos de las minorías se utiliza exclusivamente el principio de las "minorías nacionales" y no se habla de "minorías étnicas, religiosas o lingüísticas". Los más importantes son los instrumentos y documentos del Consejo de Europa⁴ y de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa⁵. Para la aplicación de estos instrumentos es importante definir la "minoría nacional", pero la Declaración sobre las minorías de las Naciones Unidas no plantea el mismo problema: aunque se considere que un grupo no constituye una minoría nacional, puede seguir siendo una minoría étnica, religiosa o lingüística y la Declaración le será pues aplicable.

9. Ello puede ser importante desde diversos puntos de vista. En relación con los instrumentos regionales europeos, algunos Estados alegan que la expresión "minorías nacionales" se aplica solamente a grupos compuestos por nacionales del Estado. Aun cuando se aceptase que así es (y el tema suscita por ahora cierta controversia), ello no sería aplicable a la Declaración sobre las minorías de las Naciones Unidas porque tiene un alcance mucho más amplio que el término "minorías nacionales". Como esta Declaración se inspira en el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, cabe suponer que la Declaración tiene un alcance por lo menos tan amplio como ese artículo. De conformidad con el artículo 2 del Pacto, los Estados Partes tienen la obligación de respetar y garantizar la aplicación del artículo 27 a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción, independientemente de que la persona -o el grupo de personas- posea su nacionalidad. Esta es también la opinión expresada por el Comité de Derechos Humanos en los párrafos 5.1 y 5.2 de su Observación general N° 23 (50° período de sesiones, 1994). Las personas que no tienen (todavía) la nacionalidad del país donde residen pueden formar parte de una minoría en ese país o pertenecer a ella.

10. Aunque la nacionalidad como tal no debe ser un criterio diferenciador que prive a ciertas personas o grupos del goce de los derechos previstos en la Declaración, puede haber otros factores pertinentes que permitan distinguir los derechos que pueden exigir las diferentes minorías. Las que viven concentradas en una parte del territorio pueden pretender, en lo que concierne al uso del idioma o a los nombres de calles y lugares, derechos distintos de los de las minorías que están dispersas y cabe que, en determinadas circunstancias, tengan derecho a cierta clase de autonomía. Las que están presentes desde hace mucho tiempo en el territorio pueden tener mayores derechos que las que acaban de llegar.

11. El mejor criterio parece ser evitar una distinción absoluta entre las minorías "nuevas" y "antiguas", con exclusión de las primeras e inclusión de las últimas, y reconocer en cambio que,

⁴ Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales, aprobado por el Consejo de Europa en 1994.

⁵ Tienen importancia máxima el Acta Final de Helsinki de 1975 y el documento de la Reunión de Copenhague de la Conferencia sobre la dimensión humana de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, 1990, sec. IV, párrs. 30 a 40.

en la aplicación de la Declaración, las minorías "antiguas" tienen derechos más arraigados que las "nuevas".

12. A veces la palabra "minoría" puede inducir a error. Fuera de Europa y especialmente en África, los países están a menudo compuestos por numerosos grupos, ninguno de los cuales constituye mayoría.

13. Los factores pertinentes difieren considerablemente de un Estado a otro. Lo que importa es garantizar los derechos adecuados a los miembros de todos los grupos y establecer un buen gobierno en las sociedades heterogéneas. Por buen gobierno se entiende aquí la organización jurídica, administrativa y territorial que permite una inserción pacífica y constructiva de los grupos sobre una base de igualdad en la dignidad y de derechos para todos y que ofrezca el pluralismo necesario de modo que las personas pertenecientes a los diferentes grupos puedan preservar y desarrollar su identidad.

14. En la Declaración, principalmente en el artículo 2, se enuncian los derechos de las personas pertenecientes a minorías y en los artículos 1, 4 y 5 se describen las obligaciones de los Estados en que dichas minorías existen. Los derechos se enuncian sistemáticamente como derechos de las personas, mientras que las obligaciones de los Estados se formulan en parte como obligaciones para con las minorías en tanto en cuanto grupos. Este principio se expresa con máxima claridad en el artículo 1 (véase *infra*). Aunque sólo el individuo puede reivindicar los derechos, el Estado no puede garantizar su pleno ejercicio sin velar por que se den las condiciones adecuadas para la existencia y la identidad de todo el grupo.

15. Los derechos de las personas pertenecientes a minorías difieren de los derechos de los pueblos a la libre determinación. Los derechos de las personas pertenecientes a minorías son individuales, aunque en la mayoría de los casos sólo se pueda gozar de ellos en comunidad con otros. Los derechos de los pueblos, por otra parte, son derechos colectivos. El derecho de los pueblos a la libre determinación está claramente establecido en derecho internacional, en particular en el artículo 1 común a los dos pactos internacionales de derechos humanos, pero no se aplica a las personas pertenecientes a minorías. Ello no impide que las personas pertenecientes a un grupo étnico o nacional puedan, en ciertos contextos, formular reivindicaciones legítimas basadas en sus derechos como minoría y, en otro contexto, cuando actúen colectivamente, puedan formular reclamaciones basadas en el derecho de un pueblo a la libre determinación.

16. En las Naciones Unidas y también en la Organización de los Estados Americanos se establece una distinción entre los derechos de las personas pertenecientes a minorías y los derechos de los pueblos indígenas. Estos últimos tienen problemas especiales que no se abordan debidamente en la Declaración sobre las minorías. El principal instrumento mundial relativo a los pueblos indígenas es el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (Nº 169), de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificado solamente por un pequeño número de Estados. La Comisión de Derechos Humanos sigue todavía examinando el proyecto de declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas adoptado por el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas y transmitido en 1993 a la Comisión por la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías.

17. Las personas pertenecientes a pueblos indígenas tienen naturalmente pleno derecho, si así lo desean, a reivindicar los derechos enunciados en los instrumentos sobre las minorías. Esta reivindicación se ha efectuado ya repetidas veces en virtud del artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Algunas personas pertenecientes a pueblos indígenas han presentado diversas solicitudes en virtud del Protocolo Facultativo de dicho Pacto.

18. Este Protocolo no permite en general a los pueblos indígenas reivindicar derechos colectivos, pero la Observación general N° 23 del Comité de Derechos Humanos (50° período de sesiones, 1994) introduce una modificación a este respecto. El Comité observó que, especialmente en el caso de los pueblos indígenas, la preservación del uso de sus tierras puede convertirse en un elemento esencial del derecho de las personas pertenecientes a esas minorías a ejercer sus derechos culturales (párr. 7). Como los pueblos indígenas tienen muy a menudo un derecho colectivo sobre la tierra, los miembros individuales del grupo pueden estar en condiciones de presentar una reivindicación, no sólo en nombre propio, sino en nombre del grupo indígena en su conjunto.

19. Hay quien considera que existe una relación entre el derecho de las personas pertenecientes a minorías a una participación política efectiva y el derecho de los pueblos a la libre determinación. La cuestión de la participación efectiva se aborda *infra* en los comentarios a los párrafos 2 y 3 del artículo 2. Si se deniega la participación a una minoría y a sus miembros, esta denegación puede en algunos casos dar origen a una pretensión legítima a la libre determinación. Si el grupo reivindicase el derecho a la libre determinación e impugnase así la integridad territorial del Estado, tendría que pretender constituir un pueblo y esta pretensión tendría que fundarse en el artículo 1 común a los dos pactos y caería pues fuera del campo de aplicación de la Declaración sobre las minorías. Ello se desprende también del párrafo 4 del artículo 8 de la Declaración (véase *infra*). Lo mismo sucedería en otros contextos, cuando se reivindica el derecho colectivo a la libre determinación. La Declaración no limita ni amplía el derecho a la libre determinación que otras partes del derecho internacional confieren a los pueblos⁶.

20. Aunque en la Declaración no se prevé el derecho colectivo a la libre determinación, la obligación del Estado de proteger la identidad de las minorías y de garantizar su participación efectiva se puede cumplir en algunos casos de un modo óptimo mediante la concesión de autonomía en asuntos religiosos, lingüísticos o, en un sentido más amplio, culturales. En muchos Estados se sigue este excelente sistema práctico. La autonomía puede ser territorial, cultural y local y más o menos extensa, y puede ser organizada y administrada por asociaciones creadas por personas pertenecientes a minorías de conformidad con el párrafo 4 del artículo 2. Sin embargo, la Declaración no impone como condición a los Estados el establecimiento de esa autonomía. En algunos casos, la mejor manera de proteger a las minorías es adoptar medidas positivas de integración (pero no asimilación).

⁶ Aquí se puede hacer referencia también a la Observación general N° 23 (1994), del Comité de Derechos Humanos, aprobada por éste en su 50° período de sesiones y que versa sobre el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (concesión de derechos a minorías), en cuyo apartado 1 del párrafo 3 se indica la distinción que existe entre el derecho de los pueblos a la libre determinación y los derechos de las personas pertenecientes a minorías, que están protegidas en virtud del artículo 27.

Artículo 1

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

21. Antiguamente, las relaciones entre el Estado y las minorías revestían cinco formas distintas: la eliminación, la asimilación, la tolerancia, la protección y la promoción. En virtud del derecho internacional actual, la eliminación es claramente ilegal. La Declaración se funda en la consideración de que la asimilación forzosa es inaceptable. Aunque toda sociedad nacional exige cierto grado de integración para que el Estado pueda respetar y garantizar los derechos humanos de todas las personas dentro de su territorio sin discriminación alguna, la protección de las minorías tiene por objeto velar por que esa integración no se convierta en una asimilación no deseada o socave la identidad colectiva de las personas que viven en el territorio del Estado.

22. La integración se diferencia de la asimilación en que, aunque crea y mantiene un terreno común en el que prevalece la igualdad de trato y la primacía del derecho, también permite el pluralismo. La Declaración abarca el pluralismo en tres sectores: la cultura, el idioma y la religión.

23. La protección de las minorías se funda en cuatro condiciones: la protección de su existencia, su no exclusión, su no discriminación y su no asimilación.

24. La protección de la existencia de las minorías comprende su existencia física, su permanencia en los territorios en que habitan y su acceso continuo a los recursos materiales necesarios para continuar su existencia en esos territorios. No se excluirá físicamente a las minorías del territorio, ni tampoco se excluirá su acceso a los recursos necesarios para su sustento. El derecho a la existencia en su sentido físico viene respaldado por la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, que en 1948 codificó el derecho consuetudinario. Los traslados forzosos de población que tengan por objeto o efecto alejar a personas pertenecientes a minorías del territorio en que habitan constituirían una grave violación de las normas internacionales contemporáneas, comprendido el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Sin embargo, la protección de su existencia va más allá de la obligación de no destruir o debilitar deliberadamente al grupo minoritario. Exige también el respeto y la protección de su patrimonio religioso y cultural, fundamental para la identidad del grupo, con inclusión de edificios o lugares como bibliotecas, iglesias, mezquitas, templos y sinagogas.

25. La segunda condición es que no se excluya a las minorías de la sociedad nacional. El *apartheid* era la versión extrema de la exclusión de diferentes grupos de una participación en condiciones de igualdad en el conjunto de la sociedad nacional. La Declaración sobre las minorías subraya repetidamente los derechos de todos los grupos, pequeños o grandes, a participar efectivamente en la sociedad (párrafos 2 y 3 del artículo 2).

26. La tercera condición es la no discriminación, que es un principio general de las normas de derechos humanos y que se detalla, entre otros instrumentos, en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, que comprende también la discriminación por razones étnicas. La Declaración sobre las minorías describe el principio de la no discriminación al disponer que el ejercicio de sus derechos como personas pertenecientes a

las minorías no justificará discriminación alguna en otras esferas y que esas personas no sufrirán ninguna desventaja como resultado del ejercicio o de la falta de ejercicio de esos derechos (art. 3).

27. La cuarta condición es la no asimilación y su corolario, que consiste en proteger y promover las condiciones para la identidad de las minorías como grupo. En muchos instrumentos internacionales recientes se utiliza el término "identidad", que expresa una clara tendencia a la protección y a la promoción de la diversidad cultural, tanto en el ámbito internacional como en el interior de los Estados. Las disposiciones pertinentes son los artículos 29 y 30 de la Convención sobre los Derechos del Niño, el artículo 31 de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, el apartado b) del párrafo 2 del artículo 2 del Convenio N° 169 de la OIT que versa sobre el respeto de la identidad social y cultural, las costumbres y tradiciones y las instituciones de los pueblos indígenas, así como las disposiciones de instrumentos regionales como los de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, incluida su Conferencia de Copenhague sobre la dimensión humana de 1990 y su Reunión de Expertos sobre minorías nacionales celebrada en Ginebra en 1991. Otro instrumento reciente en el mismo sentido es la Convención Marco europea para la protección de las minorías nacionales.

28. La identidad de los grupos minoritarios requiere, no sólo tolerancia, sino también una actitud positiva del Estado y de la sociedad en general hacia el pluralismo cultural. No se necesita solamente aceptación, sino también respeto de las características distintivas y de la contribución de las minorías a la vida de la sociedad nacional. La protección de la identidad no significa solamente que el Estado deba abstenerse de aplicar políticas que tengan por finalidad o efecto la asimilación de las minorías a la cultura dominante, sino que las proteja contra las actividades de terceros que tengan por efecto la asimilación. Las políticas lingüística y educativa del Estado son fundamentales a este respecto. Denegar a las minorías la posibilidad de aprender su propio idioma o de recibir la instrucción en él o excluir de su educación la transmisión de conocimientos sobre su propia cultura, historia, tradición e idioma sería violar la obligación de proteger su identidad.

29. La promoción de la identidad de las minorías requiere medidas especiales para facilitar la conservación, la reproducción y la ampliación ulterior de su cultura. Las culturas no son estáticas y se debe dar a las minorías la oportunidad de ampliar la propia en el contexto de un proceso continuo. Este proceso debe consistir en una interacción entre los miembros de la minoría, entre la minoría y el Estado y entre la minoría y la sociedad nacional en general. Las medidas necesarias para alcanzar este fin se exponen con mayor detalle en el artículo 4 de la Declaración.

1.2. Los Estados adoptarán medidas apropiadas, legislativas y de otro tipo, para lograr esos objetivos.

30. En el párrafo 2 del artículo 1 se exigen "medidas apropiadas, legislativas y de otro tipo". La legislación, que es necesaria, se debe complementar con otras medidas para obtener la aplicación efectiva del artículo 1. En este caso, el proceso es tan importante como el contenido. En cuanto al proceso, es fundamental que el Estado consulte a las minorías sobre lo que constituirán medidas adecuadas. Ello se desprende también del párrafo 3 del artículo 2 de la Declaración. Diferentes minorías pueden tener necesidades diferentes, que será necesario tener

en cuenta. Las eventuales diferencias de política deben sin embargo obedecer a motivos objetivos y razonables para evitar la discriminación.

31. Las medidas "de otro tipo" comprenden las judiciales, administrativas, de promoción y educativas, pero no se limitan a ellas.

32. En general, el contenido de las medidas que se han de adoptar se especifican en otras disposiciones de la Declaración, en particular en los artículos 2 y 4 que se examinarán más adelante. Hay un grupo de medidas que tiene origen directamente en el párrafo 1 del artículo 1: los Estados deben promulgar leyes que protejan contra los actos o la incitación a unos actos que amenacen la existencia física de los grupos o su identidad. Esta obligación se desprende también de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, en cuyo artículo 4 se dice que los Estados tienen que adoptar medidas legislativas encaminadas a proteger a los grupos contra el odio y la violencia por razones raciales o étnicas. En el artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se impone una obligación comparable.

Artículo 2

2.1. Las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas (en lo sucesivo denominadas personas pertenecientes a minorías) tendrán derecho a disfrutar de su propia cultura, a profesar y practicar su propia religión, y a utilizar su propio idioma, en privado y en público, libremente y sin injerencia ni discriminación de ningún tipo.

33. El artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos está redactado casi en los mismos términos, pero la Declaración es más explícita porque exige una acción positiva. En el artículo 27 del Pacto se dice que "no se negará... el derecho" a las personas pertenecientes a minorías, mientras que en el artículo 2 de la Declaración se utiliza la expresión positiva "tendrán derecho...". El Comité de Derechos Humanos ha interpretado que el artículo 27 exige algo más que una simple no injerencia pasiva⁷. En la Declaración sobre las minorías se dice claramente que esos derechos exigen a menudo acción, incluida la adopción por el Estado de medidas de protección, de fomento de las condiciones necesarias para la promoción de la identidad (art. 1) y de otras medidas activas especificadas (art. 4).

34. Las palabras "libremente y sin injerencia ni discriminación de ningún tipo" con que termina el párrafo 1 del artículo 2 significan que no basta con que el Estado se abstenga de la injerencia o la discriminación. Debe cerciorarse también de que, en la sociedad en general, ni las personas ni las organizaciones se injeriran o discriminen.

⁷ Comité de Derechos Humanos, apartados 1 y 2 del párrafo 6 de la Observación general N° 23, aprobada en el 50° período de sesiones, 1994.

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

35. El derecho de participar en todos los aspectos de la vida de la sociedad nacional en general es fundamental, tanto para que las personas pertenecientes a minorías promuevan sus intereses y valores, como para crear una sociedad integrada pero pluralista basada en la tolerancia y el diálogo. Mediante su participación en todas las formas de la vida pública de su país, esas personas pueden forjar su propio destino y contribuir a la introducción de cambios políticos en la sociedad general.

36. La expresión "vida pública" se debe entender en el mismo sentido amplio que tiene en el artículo 1 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, aunque las palabras precedentes "cultural, religiosa, social y económica" abarcan ya mucho terreno. La "vida pública" comprende, entre otros derechos, el derecho a elegir y a ser elegido, el derecho a ocupar cargos públicos y otros derechos políticos y administrativos.

37. La participación se puede lograr de muchas maneras, comprendido el establecimiento de asociaciones de minorías (véase también el párrafo 4 del artículo 2), la pertenencia a otras asociaciones y el libre contacto, tanto dentro del Estado, como transfronterizo (véase el párrafo 5 del artículo 2).

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

38. Mientras que el párrafo 2 del artículo 2 versa en general sobre el derecho a la participación en todos los aspectos de la vida pública de una sociedad, el párrafo 3 del artículo 2 versa específicamente sobre el derecho de las personas pertenecientes a minorías a una participación efectiva "en las decisiones... respecto de la minoría a la que pertenezcan o de las regiones en que vivan". Como estas decisiones tienen una repercusión particular en las personas pertenecientes a las minorías, el hincapié en la participación *efectiva* tiene en este caso una importancia especial. Los representantes de las personas pertenecientes a minorías deberían participar desde las primeras fases del proceso de adopción de decisiones. La experiencia enseña que no tiene gran utilidad permitirles participar solamente en las últimas fases, cuando queda muy poco margen para el compromiso. Las minorías deben intervenir en la formulación, adopción, aplicación y supervisión de las normas y las políticas que las afectan en los planos local, nacional e internacional.

39. En 1991, la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa organizó en Ginebra una reunión de expertos sobre minorías nacionales. Los Estados participantes expusieron los métodos aplicados en algunos de ellos con resultados positivos, como el establecimiento de órganos asesores y decisorios, en particular en materia de educación, cultura y religión, en los que están representadas las minorías. También se mencionaron las asambleas que se ocupan de los asuntos de las minorías nacionales, la administración local y autónoma y la autonomía territorial, incluida la existencia de órganos consultivos, legislativos y ejecutivos elegidos en elecciones libres y periódicas. Se hizo referencia asimismo a las formas de

administración autónoma, a cargo de una minoría nacional, de los aspectos relativos a su identidad en los casos en que no se aplica la autonomía territorial, y a las formas de gobierno descentralizadas o locales⁸.

40. A comienzos de mayo de 1999, un grupo de expertos independientes se reunió en Lund (Suecia) para preparar una serie de recomendaciones sobre la participación efectiva de las minorías nacionales en la vida pública. Las recomendaciones se basan en los principios fundamentales y las normas del derecho internacional, como el respeto de la dignidad humana, la igualdad de derechos y la no discriminación, por cuanto afectan al derecho de las minorías nacionales a participar en la vida pública y a disfrutar de otros derechos políticos⁹. En su quinto período de sesiones celebrado a fines de mayo de 1999, el Grupo de Trabajo sobre las Minorías aprobó un conjunto de recomendaciones sobre el mismo tema¹⁰.

41. El siguiente comentario se apoya en gran medida en esas recomendaciones. El propósito no es sólo enunciar los derechos mínimos de las personas pertenecientes a minorías en virtud del párrafo 3 del artículo 2, sino también enumerar una serie de buenas prácticas que puedan ser útiles para los gobiernos y las minorías a la hora de buscar soluciones apropiadas a los problemas con que tropiezan.

42. La participación efectiva ofrece vías para la consulta entre distintas minorías y entre las minorías y los gobiernos y puede ser un medio para resolver las controversias y mantener la diversidad como condición de la estabilidad dinámica de una sociedad. El número de personas que pertenecen a las minorías es por definición demasiado pequeño para que puedan determinar el resultado de las decisiones en una democracia mayoritaria pero deben, como mínimo, tener derecho a que sus opiniones se escuchen y se tengan plenamente en cuenta antes de adoptar decisiones que les conciernen. En los diversos países del mundo se utiliza una gran variedad de medidas constitucionales y políticas para dar acceso a las minorías al proceso de adopción de decisiones.

43. La diversidad de composición, necesidades y aspiraciones de los diferentes tipos de grupos minoritarios exige que se identifiquen y adopten los medios más adecuados para crear condiciones que permitan la participación efectiva en cada caso. En los mecanismos que se elijan hay que tener en cuenta si las personas pertenecientes a la minoría en cuestión viven dispersas o agrupadas en asentamientos compactos, si la minoría es grande o pequeña, antigua o nueva. Las minorías religiosas pueden también requerir diferentes tipos o contextos de

⁸ Informe de la reunión de expertos de la CSCE sobre minorías nacionales, Ginebra, 19 de julio de 1991, parte IV. Véase asimismo el segundo informe sobre la marcha de los trabajos presentado por el Relator Especial A. Eide y titulado "Posibles medidas para facilitar la solución pacífica y constructiva de los problemas en que intervienen minorías" (E/CN.4/Sub.2/1992/37), párrs. 122 a 155.

⁹ Las recomendaciones de Lund se hallan en el sitio web del Alto Comisionado para las Minorías Nacionales de la OSCE. <http://www.osce.org/hcnm/documents/lund.htm>.

¹⁰ Informe del Grupo de Trabajo sobre las Minorías acerca de su quinto período de sesiones (E/CN.4/Sub.2/1999/21), párrs. 81 a 88.

participación que las minorías étnicas o nacionales. Conviene señalar, sin embargo, que en algunos casos la religión y la pertenencia étnica coinciden.

44. La participación efectiva requiere la representación en los órganos legislativos, administrativos y consultivos y, más generalmente, en la vida pública. Las personas pertenecientes a minorías, al igual que todas las demás, tienen derecho a reunirse y a fundar asociaciones y, por lo tanto, a sumar sus intereses y valores para tener la máxima repercusión posible en la adopción de decisiones en los planos nacional y regional. No sólo tienen derecho a fundar y utilizar asociaciones y sociedades étnicas, culturales y religiosas (véase el comentario al párrafo 4 del artículo 2 *infra*), sino también a establecer partidos políticos si así lo desean. Sin embargo, en una sociedad bien integrada, muchas personas pertenecientes a minorías preferirán a menudo ser miembros de un partido que no esté organizado sobre una base étnica pero que sea sensible a los problemas de las minorías y votar por ese partido.

45. Cuando las minorías están territorialmente concentradas, los distritos con un solo miembro del parlamento pueden ofrecer una representación minoritaria suficiente. Los sistemas de representación proporcional, en los que la proporción de votos obtenidos en escala nacional por un partido político corresponde al número de escaños parlamentarios que ocupará, pueden contribuir a la representación de las minorías. También algunas formas de votación preferente, en las que los votantes clasifican a los candidatos por orden de preferencia, pueden facilitar la representación de las minorías y promover la cooperación intercomunitaria.

46. La descentralización del poder basada en el principio de la subsidiariedad, llámese gobierno autónomo o delegación de poder e independientemente de que la disposición sea simétrica o asimétrica, aumentaría la posibilidad de participación de las minorías en el ejercicio de la autoridad en asuntos que les interesan y que interesan a toda la sociedad en la que viven.

47. Las instituciones públicas no se deben sin embargo fundar en criterios étnicos o religiosos. Las administraciones locales, regionales y nacionales deben reconocer que la existencia de identidades múltiples favorece las comunidades abiertas y contribuye al establecimiento de una distinción útil entre las estructuras institucionales públicas y las identidades culturales.

48. Los Estados deben también establecer órganos asesores o consultivos en los que participen las minorías dentro de unos marcos institucionales adecuados. Esos órganos o mesas redondas deben gozar de peso político y ser efectivamente consultados acerca de las cuestiones que repercuten en la población minoritaria.

49. Las diferentes comunidades étnicas, lingüísticas y religiosas deben tener igual acceso al empleo en el sector público.

50. La nacionalidad sigue siendo una condición importante para la participación plena y efectiva y se deben reducir los obstáculos que dificultan la adquisición de la nacionalidad a los miembros de las minorías. Se deben ampliar también las formas de participación de los residentes no nacionales, comprendido el derecho de voto en el plano local después de cierto período de residencia y la inclusión de observadores no nacionales elegidos en las asambleas legislativas y decisorias municipales, regionales y nacionales.

2.4. Las personas pertenecientes a minorías tendrán el derecho de establecer y mantener sus propias asociaciones.

51. Las personas pertenecientes a minorías tienen derecho, al igual que los demás miembros de la sociedad, a crear las asociaciones que deseen¹¹, incluidas instituciones educativas o religiosas, pero su derecho a la asociación no se limita a las cuestiones relacionadas con su identidad cultural, lingüística o religiosa. El derecho de asociación de las personas pertenecientes a minorías se extiende a las asociaciones nacionales e internacionales. Su derecho a constituir asociaciones o a ingresar en ellas sólo se puede limitar por ley y las limitaciones serán solamente aquellas que se aplican a las asociaciones de la mayoría y que son necesarias en una sociedad democrática por razones de seguridad nacional o pública, orden público, protección de la salud pública o de la moralidad o protección de los derechos y las libertades.

2.5. Las personas pertenecientes a minorías tendrán derecho a establecer y mantener, sin discriminación de ningún tipo, contactos libres y pacíficos con otros miembros de su grupo y con personas pertenecientes a otras minorías, así como contactos transfronterizos con ciudadanos de otros Estados con los que estén relacionados por vínculos nacionales o étnicos, religiosos o lingüísticos.

52. El derecho a establecer contactos tiene tres facetas: los contactos dentro de la minoría, los contactos entre minorías y los contactos transfronterizos. El derecho al contacto dentro de la minoría es inherente al derecho de asociación. El contacto entre minorías permite a las personas pertenecientes a minorías compartir experiencia e información y establecer una plataforma minoritaria común dentro del Estado. El derecho a los contactos transfronterizos constituye la principal innovación de la Declaración y sirve en parte para contrarrestar algunos de los efectos negativos de la división, a menudo inevitable, de los grupos étnicos por las fronteras internacionales. Estos contactos deben ser "libres" pero también "pacíficos". Esta última limitación tiene dos caras: los contactos no deben entrañar la utilización de medios violentos ni la preparación para utilizar esos medios; y los objetivos deben estar en consonancia con la Declaración y, en general, con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, según se indica en el párrafo 4 del artículo 8 de la Declaración.

Artículo 3

3.1. Las personas pertenecientes a minorías podrán ejercer sus derechos, incluidos los que se enuncian en la presente Declaración, individualmente, así como en comunidad con los demás miembros de su grupo, sin discriminación alguna.

53. Lo esencial aquí es que las personas pueden ejercer sus derechos tanto individual como colectivamente. El aspecto más importante es el ejercicio colectivo de esos derechos, ya sea a través de asociaciones, manifestaciones culturales o instituciones educativas, ya sea de alguna otra manera. La capacidad de ejercer los derechos colectivamente con otros miembros del grupo se aplica, no solamente a los derechos contenidos en la Declaración, sino a todos los derechos humanos. Las personas pertenecientes a las minorías no serán objeto de discriminación alguna

¹¹ Artículo 20 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

como consecuencia del ejercicio de sus derechos. Este principio es importante, porque los gobiernos o las personas pertenecientes a la mayoría toleran a menudo a las personas de otros orígenes nacionales o étnicos hasta el momento en que afirman su propia identidad, idioma y tradiciones. A menudo sucede que, cuando afirman sus derechos como personas pertenecientes a un grupo, comienza la discriminación o la persecución. En el párrafo 1 del artículo 3 se establece claramente que no estarán sujetas a discriminación por manifestar su identidad colectiva.

3.2. Las personas pertenecientes a minorías no sufrirán ninguna desventaja como resultado del ejercicio o de la falta de ejercicio de los derechos enunciados en la presente Declaración.

54. Mientras que en el párrafo 1 del artículo 3 se dispone que las personas pertenecientes a minorías no serán objeto de discriminación por ejercer, individual o colectivamente sus derechos en cuanto minoría, en el párrafo 2 del artículo 3 se especifica que tampoco habrán de sufrir ninguna desventaja si eligen no pertenecer a la minoría en cuestión. Esta disposición se dirige tanto al Estado como a los organismos del grupo minoritario. El Estado no puede imponer una identidad étnica determinada a una persona determinada (que es exactamente lo que el régimen del *apartheid* trató de hacer en Sudáfrica) imponiendo sanciones negativas a quienes no desean formar parte de ese grupo; tampoco pueden las personas pertenecientes a minorías desaventajar a quienes, por criterios objetivos, puedan considerarse miembros del grupo pero que subjetivamente no desean pertenecer a él. Aunque, en virtud del derecho convencional, la responsabilidad del respeto de los derechos humanos incumbe normalmente al Estado, la Declaración impone a este respecto deberes -por lo menos morales- a los representantes de las minorías. Además, los Estados tendrían la obligación de prohibir que las minorías adopten medidas para imponer sus normas particulares a quien no desee formar parte de la minoría en cuestión y ni, por lo tanto, ejercer los derechos que le corresponden.

Artículo 4

4.1. Los Estados adoptarán las medidas necesarias para garantizar que las personas pertenecientes a minorías puedan ejercer plena y eficazmente todos sus derechos humanos y libertades fundamentales sin discriminación alguna y en plena igualdad ante la ley.

55. En el artículo 4 se exponen las medidas que el Estado debe tomar para alcanzar los fines perseguidos en la Declaración y es la parte más importante de la misma, junto con el artículo 2 que define los derechos. Los Estados tienen generalmente obligación en derecho internacional de velar por que todos los miembros de la sociedad puedan ejercer sus derechos humanos, pero han de prestar atención particular a la situación en materia de derechos humanos de las personas pertenecientes a minorías a causa de los problemas especiales con que éstas tropiezan. A menudo se hallan en una situación vulnerable y han sido frecuentemente objeto de discriminación. Para garantizar la igualdad en la práctica, quizá sea necesario en alguna circunstancia que el Estado tome disposiciones afirmativas transitorias, según se prevé en el párrafo 2 del artículo 2 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial que es aplicable a las minorías étnicas y raciales, siempre que esas medidas no tengan un efecto desproporcionado en los derechos de otros.

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

56. Este párrafo del artículo 4 exige más que la simple tolerancia de la manifestación de diferentes culturas dentro de un Estado. La creación de condiciones favorables requiere que el Estado tome medidas activas. La índole de estas medidas dependerá de la situación de la minoría de que se trate, pero habrá de responder a la doble finalidad perseguida en este párrafo. Por un lado, los distintos miembros de la minoría podrán expresar las características tradicionales del grupo, lo que puede incluir el derecho a utilizar su indumentaria tradicional y a ganarse la vida del modo que su cultura le dicte. Por otra parte, deberán poder, colectivamente con otras personas pertenecientes al grupo, desarrollar su cultura, idioma y tradiciones. Puede ser necesario para ello que el Estado aporte recursos económicos. De la misma manera que el Estado financia las actividades culturales y lingüísticas de la mayoría, deberá proporcionar recursos para las actividades análogas de las minorías.

57. Las palabras "salvo en los casos en que determinadas prácticas violen la legislación nacional y sean contrarias a las normas internacionales" requieren comentario. El significado de la expresión "contrarias a las normas internacionales" es evidente. En particular, la idea es que las prácticas no han de ser contrarias a las normas internacionales de derechos humanos. No obstante, este principio debe ser aplicable a las prácticas de la mayoría y de las minorías. Las prácticas culturales o religiosas que violan las normas de derechos humanos deben quedar prohibidas para todos y no sólo para las minorías. La condición contenida en las últimas palabras del párrafo 2 del artículo 4 no es pues otra cosa que la aplicación a un caso específico de un principio universal aplicable a todos.

58. La primera parte de la frase, "violen la legislación nacional" suscita algunas cuestiones más delicadas. Es evidente que el Estado no es libre de prohibir cualquier práctica cultural minoritaria que desee. Si así fuese, la Declaración, y en particular el párrafo 2 del artículo 4, carecerían prácticamente de significado. Lo que se pretende es respetar el margen de apreciación que todo Estado debe tener en relación con las prácticas que desea prohibir, teniendo en cuenta las condiciones particulares reinantes en su país. Mientras las prohibiciones se funden en motivos razonables y objetivos, habrá que respetarlas.

4.3. Los Estados deberán adoptar medidas apropiadas de modo que, siempre que sea posible, las personas pertenecientes a minorías puedan tener oportunidades adecuadas de aprender su idioma materno o de recibir instrucción en su idioma materno.

59. El lenguaje es uno de los principales vehículos de identidad de un grupo. De conformidad con la disposición general del artículo 1, es decir, que los Estados deberán fomentar la promoción de la identidad lingüística de la minoría de que se trate, es preciso tomar medidas para que las personas pertenecientes a la minoría aprendan su idioma materno (mínimo indispensable) o reciban instrucción en su idioma materno (medida algo más amplia).

60. Las disposiciones necesarias a este respecto dependen de diversos factores variables. Tendrá importancia el tamaño del grupo y la naturaleza de su asentamiento, es decir, si vive agrupado o está disperso por todo el país. También será importante que se trate de una minoría establecida desde hace largo tiempo o de una minoría nueva compuesta de inmigrantes recientes, hayan obtenido éstos la nacionalidad o no.

61. Cuando el idioma de la minoría sea un idioma territorial, tradicionalmente hablado y utilizado por muchas personas en una región del país, el Estado deberá velar, hasta el límite máximo de los recursos disponibles, por que se preserve esa identidad lingüística. La enseñanza preescolar y primaria debería, idealmente en este caso, impartirse en el propio idioma del niño, es decir, el idioma minoritario que se habla en el hogar. Como las personas pertenecientes a las minorías, al igual que las pertenecientes a las mayorías, tienen el deber de integrarse en la sociedad nacional, han de aprender también el idioma oficial o vernáculo. El idioma oficial se deberá introducir progresivamente más tarde. En los países en que existe una minoría lingüística importante, el idioma de la minoría es a veces también un idioma oficial del Estado.

62. En el ámbito regional europeo, el derecho a la educación en lo que respecta a los idiomas minoritarios se describe más extensamente en la Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias aprobada por el Consejo de Europa. A este respecto, un grupo de expertos elaboró las recomendaciones de La Haya (octubre de 1996) relativas al derecho de las minorías nacionales a la educación, preparadas bajo los auspicios de la Foundation on Inter-Ethnic Relations.

63. En relación con los idiomas no territoriales, hablados tradicionalmente por una minoría en un país pero que no están asociados a una región determinada de dicho país, es más difícil hallar una solución uniforme. Los principios antes expuestos se deben aplicar cuando proceda, pero si los miembros de la minoría viven dispersos, con sólo unas cuantas personas en cada lugar, sus hijos necesitarán aprender más a fondo el idioma del entorno en una etapa más temprana. Ello no obstante, deben tener siempre la oportunidad de aprender su idioma materno. A este respecto, las personas pertenecientes a las minorías tienen derecho, al igual que los demás, a establecer instituciones privadas propias donde la instrucción se imparta principalmente en el idioma minoritario. Por otra parte, el Estado tiene derecho a exigir que se enseñe también el idioma nacional. Se plantea una cuestión que es preciso abordar, la de si el Estado está obligado a subvencionar esa enseñanza. Sería necesario que el Estado garantizase y financiase la existencia de algunas instituciones que puedan ofrecer la enseñanza en ese idioma minoritario. Del texto general del párrafo 3 del artículo 4 se desprende que todos deben tener oportunidades adecuadas "siempre que sea posible". Por lo tanto, la medida en que el Estado está obligado a financiar la enseñanza de los idiomas minoritarios para las personas pertenecientes a grupos dispersos dependerá de los recursos de que disponga.

64. Los idiomas utilizados exclusivamente por personas pertenecientes a minorías nuevas plantean una dificultad mayor. Estas minorías suelen estar más dispersas que las minorías antiguas y arraigadas y el número de idiomas hablados en el hogar por los inmigrantes en un país de inmigración puede ser muy elevado. Además, los niños tienen una gran necesidad de aprender el idioma del país de inmigración con la mayor rapidez y eficacia posible. Sin embargo, si algunas minorías nuevas se establecen juntas y en gran número en una región del país, no hay razón para que reciban un trato diferente del que reciben las minorías antiguas. Conviene observar, sin embargo, que la Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias no

se aplica a los idiomas de los migrantes. En todo caso, los miembros de las nuevas minorías tienen derecho a crear instituciones educativas privadas propias, que les permitan dar enseñanza e instrucción en su idioma materno. El Estado tiene derecho a exigir que se enseñe también el idioma oficial.

4.4. Los Estados deberán adoptar, cuando sea apropiado, medidas en la esfera de la educación, a fin de promover el conocimiento de la historia, las tradiciones, el idioma y la cultura de las minorías que existen en su territorio. Las personas pertenecientes a minorías deberán tener oportunidades adecuadas de adquirir conocimientos sobre la sociedad en su conjunto.

65. La experiencia enseña que, en las sociedades donde coexisten diferentes grupos nacionales, étnicos, religiosos o lingüísticos, a menudo se descuidan la cultura, la historia y las tradiciones de los grupos minoritarios y la mayoría ignora frecuentemente esas tradiciones y culturas. Cuando se producen conflictos, es frecuente que se desvirtúen la cultura, la historia y las tradiciones del grupo minoritario de tal modo que los miembros de este grupo se sienten desvalorizados y se crean estereotipos negativos en el resto de la población. A veces, el odio racial, la xenofobia y la intolerancia arraigan.

66. Para evitar estas situaciones, hace falta una educación multicultural e intercultural a la vez. La educación multicultural supone políticas y prácticas educativas que satisfagan las distintas necesidades en materia de enseñanza de los grupos de una sociedad con diferentes tradiciones culturales, mientras que la educación intercultural supone políticas y prácticas educativas en virtud de las cuales personas pertenecientes a diferentes culturas, mayoritarias o minoritarias, aprenden la interacción constructiva.

67. El párrafo 4 del artículo 4 exige una educación intercultural que fomente el conocimiento, en la sociedad en general, de la historia, la tradición y la cultura de sus minorías. Se debe dar acceso a la mayoría a las culturas y los idiomas de las minorías como medio para favorecer la interacción y evitar conflictos en las sociedades pluriétnicas. Estos conocimientos se han de presentar de manera positiva para fomentar la tolerancia y el respeto. La manera de presentar de la historia en los libros de texto es particularmente importante a este respecto. La presentación tendenciosa de la historia y el olvido de la contribución aportada por la minoría son causas importantes de tensión étnica. La UNESCO se ha ocupado de la necesidad de eliminar esos prejuicios y las representaciones erróneas en los libros escolares de historia, pero queda todavía mucho por hacer.

68. En este párrafo del artículo 4 se pone también de relieve la obligación complementaria de velar por que las personas pertenecientes a las minorías conozcan la sociedad en su conjunto. Esta disposición permitiría contrarrestar la tendencia a la constitución de grupos religiosos o étnicos fundamentalistas o cerrados, que pueden abrigar en su seno tanta xenofobia e intolerancia como la mayoría.

69. El objetivo general del párrafo 4 del artículo 4 es obtener la integración en pie de igualdad, basada en la no discriminación y en el respeto de cada uno de los grupos culturales, lingüísticos o religiosos que juntos componen la sociedad nacional. La formación de guetos más o menos involuntarios, de modo que los diferentes grupos viven en su propio mundo sin conocer ni tolerar

a quienes pertenecen a otros sectores de la sociedad nacional, sería contraria al propósito y al espíritu de la Declaración.

70. En la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (art. 7) y en la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 29) se expresa una inquietud semejante a la del párrafo 4 del artículo 4.

4.5. Los Estados deberán examinar medidas apropiadas de modo que las personas pertenecientes a minorías puedan participar plenamente en el progreso y el desarrollo económicos de su país.

71. Las minorías están a menudo expuestas, a causa de su tamaño en comparación con la mayoría y por otras razones, a la exclusión, la marginación o el abandono. En los peores casos, los sectores más poderosos de la sociedad acaparan la tierra y los recursos de las minorías, con el desplazamiento y la marginación consiguientes de sus miembros. En otros casos se descuida a los miembros de las minorías en la vida económica de la sociedad. En el párrafo 5 del artículo 4 se exige la adopción de medidas para cerciorarse de que no sucede así. Con ello se evitará también que se convierta a las minorías en piezas de museo, exigiéndoles erróneamente que conserven su grado tradicional de desarrollo mientras que el nivel de vida de la sociedad en que viven mejora considerablemente.

72. En este párrafo se propugna la integración de todos en el desarrollo económico general de la sociedad, velando al mismo tiempo por que esta integración se produzca de tal modo que permita conservar su identidad a los miembros de las minorías. El equilibrio entre estos dos objetivos puede ser difícil de obtener, pero se verá facilitado por la existencia de asociaciones activas y libres de minorías, a las que se consulte siempre en relación con todas las actividades de desarrollo que puedan influir o influyan en la respectiva minoría. A ello concurren las medidas que se adopten en virtud del artículo 2 para lograr la participación.

Artículo 5

5.1. Las políticas y programas nacionales se planificarán y ejecutarán teniendo debidamente en cuenta los intereses legítimos de las personas pertenecientes a minorías.

73. La participación de las personas pertenecientes a minorías en el desarrollo y el progreso económicos de su país (párrafo 5 del artículo 4) sólo se conseguirá si se tienen en cuenta sus intereses durante la planificación y aplicación de las políticas y los programas nacionales. Esos intereses exceden sin embargo de los aspectos puramente económicos. Entre los numerosos aspectos de la vida social en los que es preciso tener en cuenta los intereses de las minorías figuran la planificación de las políticas en materia de educación, sanidad, nutrición pública o vivienda y asentamiento. Se pide a las autoridades que tengan en cuenta solamente los intereses "legítimos", pero lo mismo vale decir en relación con las mayorías: un gobierno responsable no promoverá los "intereses ilegítimos" de ningún grupo, sea éste mayoritario o minoritario. Los intereses de las minorías se deben tener "debidamente en cuenta", lo que significa que se les debe atribuir una importancia razonable en comparación con otros intereses legítimos que el gobierno ha de tener también en cuenta.

5.2. Los programas de cooperación y asistencia entre Estados deberán planificarse y ejecutarse teniendo debidamente en cuenta los intereses legítimos de las personas pertenecientes a minorías.

74. Esta disposición tiene particular interés en el caso de la asistencia al desarrollo, pero guarda asimismo relación con otras facetas de la cooperación económica entre Estados, como los acuerdos de comercio e inversión. Se han dado muchos casos en que esa colaboración descuidaba los intereses de las minorías o iba directamente en su contra. Los organismos de desarrollo, las instituciones financieras y otros órganos de cooperación internacional tienen una tarea doble: en primer lugar, cerciorarse de que las medidas que entraña la cooperación prevista no repercutirán negativamente en los intereses legítimos de las minorías y, en segundo lugar, cerciorarse de que las personas pertenecientes a minorías podrán aprovechar esa colaboración en igual medida que los miembros de la mayoría. La expresión "debidamente" significa que, toda proporción guardada, se debe dar la importancia justa a los intereses de las minorías. Habría que evaluar el probable efecto de la cooperación en las minorías afectadas y esta evaluación debería formar parte integrante de todo estudio de viabilidad.

Artículo 6

Los Estados deberán cooperar en las cuestiones relativas a las personas pertenecientes a minorías, entre otras cosas, el intercambio de información y de experiencia, con el fin de promover la comprensión y la confianza mutuas.

75. Esta disposición reposa en dos series de consideraciones. La primera es compartir e intercambiar conocimientos sobre buenas prácticas, de modo que los Estados puedan aprender unos de otros. La segunda es promover la comprensión y la confianza mutuas. Esta última reviste una importancia particular.

76. La situación de las minorías tiene a menudo repercusiones internacionales. En ocasiones se han producido tensiones entre Estados, que en algunos casos persisten todavía, a causa del trato que se da a las minorías, especialmente en las relaciones entre el Estado de origen de una minoría determinada y otros Estados donde residen personas pertenecientes al mismo grupo étnico, religioso o lingüístico. Estas tensiones pueden repercutir en la seguridad de los países en cuestión y crear un clima político difícil, tanto en el plano interno como en el internacional.

77. En el artículo 6 se insta a los Estados a colaborar para encontrar soluciones constructivas a la situación de las minorías. De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, los Estados deben observar en sus relaciones bilaterales el principio de la no intervención y abstenerse de utilizar la fuerza y de fomentar el uso de la violencia por las partes en conflictos colectivos de otros Estados, además de adoptar todas las medidas necesarias para evitar la incursión de mercenarios o de un grupo armado cualquiera en otros Estados con objeto de participar en conflictos entre grupos. Por otra parte, deben asumir en sus relaciones bilaterales una cooperación constructiva que facilite, sobre una base de reciprocidad, la protección de la igualdad y la promoción de la identidad de los grupos. Un método, frecuentemente utilizado en Europa central y oriental, consiste en que los Estados concierten tratados bilaterales u otros acuerdos de buena vecindad basados en los principios de la Carta y en el derecho internacional en materia de derechos humanos que combinen la aceptación de una no intervención estricta con disposiciones encaminadas a la cooperación en la promoción de las condiciones necesarias para

el mantenimiento de la identidad de los grupos y de los contactos transfronterizos entre los miembros de minorías. Las disposiciones referentes a las minorías contenidas en esos tratados o en otros acuerdos bilaterales deben basarse en los instrumentos universales y regionales sobre igualdad, no discriminación y derechos de las minorías. Los tratados deben contener además disposiciones para resolver las controversias que suscite su aplicación.

Artículo 7

Los Estados deberán cooperar a fin de promover el respeto por los derechos enunciados en la presente Declaración.

78. La cooperación prevista en el artículo 7 puede tener lugar en los planos regional y subregional, así como en el sistema de las Naciones Unidas. En el plano europeo se han establecido diversos mecanismos y procedimientos intergubernamentales cuya finalidad, por lo menos en parte, es promover pacíficamente los derechos de las minorías y lograr una avenencia constructiva entre grupos. Entre estos mecanismos cabe citar el Consejo de los Estados del Mar Báltico y su Alto Comisionado para las instituciones democráticas y los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías; la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa con su Oficina del Alto Comisionado para las Minorías Nacionales; y el Consejo de Europa, que ha adoptado diversos instrumentos de interés para las minorías. La cooperación en el seno de las Naciones Unidas se puede efectuar por conducto del Grupo de Trabajo sobre las Minorías.

79. Los órganos creados en virtud de tratados, en particular el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité de Derechos Humanos y el Comité de los Derechos del Niño pueden también desempeñar una importante función a este respecto (véanse también *infra* las observaciones al artículo 9).

Artículo 8

8.1. Ninguna de las disposiciones de la presente Declaración impedirá el cumplimiento de las obligaciones internacionales de los Estados en relación con las personas pertenecientes a minorías. En particular, los Estados cumplirán de buena fe las obligaciones y los compromisos contraídos en virtud de los tratados y acuerdos internacionales en que sean Partes.

80. La Declaración no sustituye ni modifica las obligaciones internacionales existentes en favor de las personas pertenecientes a minorías. Viene a completar, y no a sustituir, los compromisos ya adquiridos.

8.2. El ejercicio de los derechos enunciados en la presente Declaración se entenderá sin perjuicio del disfrute por todas las personas de los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos universalmente.

81. Los derechos de ciertas categorías de personas completan los derechos humanos universalmente reconocidos. La Declaración tiene por objeto reforzar la aplicación de los derechos humanos a las personas pertenecientes a minorías, sin menoscabar los derechos humanos universales de nadie. Por lo tanto, el ejercicio de los derechos enunciados en la

Declaración no debe repercutir negativamente en el goce de los derechos humanos de quienes no pertenecen a esa minoría ni de quienes pertenecen a ella. En su actividad encaminada a preservar la identidad colectiva de una minoría, los organismos de esa minoría no podrán basarse en la Declaración para adoptar medidas que obstaculicen el goce de los derechos humanos individuales de cualquier persona que pertenezca a ella.

8.3. Las medidas adoptadas por los Estados a fin de garantizar el disfrute efectivo de los derechos enunciados en la presente Declaración no deberán ser consideradas *prima facie* contrarias al principio de igualdad enunciado en la Declaración Universal de Derechos Humanos.

82. De conformidad con el artículo 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos. Según el artículo 2 de la misma Declaración, toda persona tiene los derechos proclamados en ella sin distinción alguna de raza, idioma, religión u origen nacional. Se ha planteado la cuestión de si la adopción de medidas especiales en favor de minorías nacionales o étnicas, religiosas o lingüísticas establece una distinción en el goce de los derechos humanos. La misma cuestión se podría plantear, con más razón todavía, en relación con la definición de discriminación racial contenida en el párrafo 1 del artículo 1 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, en la que se dice: "... La expresión discriminación racial denotará toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública". Habría que preguntarse entonces si las medidas especiales que se adopten en virtud de la Declaración sobre las minorías, que efectivamente se fundarían en motivos de "origen nacional o étnico", constituirían una preferencia y por ende una discriminación inadmisibles.

83. En el párrafo 3 del artículo 8 se responde a esta pregunta al señalar que esas medidas no deberán ser consideradas *prima facie* contrarias al principio de la igualdad. En circunstancias normales, las medidas encaminadas a obtener una participación efectiva o a conseguir que las minorías disfruten del progreso económico de la sociedad o tengan la posibilidad de aprender su propio idioma no constituirán un privilegio frente a los demás miembros de la sociedad. Es fundamental, sin embargo, que esas medidas no excedan de lo razonable en las circunstancias precisas del caso y que guarden la debida proporción con el objetivo que se persigue.

8.4. Ninguna disposición de la presente Declaración podrá interpretarse en el sentido de que autoriza actividades contrarias a los propósitos y principios de las Naciones Unidas, incluidas la igualdad soberana, la integridad territorial y la independencia política de los Estados.

84. Como se afirma en el preámbulo, la Declaración se basa en los principios de la Carta de las Naciones Unidas. Conviene tomar también nota de la convicción expresada en el preámbulo, a saber, que la promoción y la protección de los derechos de las minorías contribuyen a la estabilidad política y social de los Estados. El párrafo 4 del artículo 8 sirve para recordar que ninguna disposición de la Declaración podrá interpretarse en el sentido de que autoriza actividades contrarias a los propósitos de la Carta. Se mencionan en particular las actividades

contrarias a la igualdad soberana, la integridad territorial y la independencia política de los Estados. Como antes se dijo, los derechos de las personas pertenecientes a minorías son diferentes del derecho de los pueblos a la libre determinación y no pueden servir de base para pretender la secesión o el desmembramiento del Estado.

Artículo 9

Los organismos especializados y demás organizaciones del sistema de las Naciones Unidas contribuirán a la plena realización de los derechos y principios enunciados en la presente Declaración, en sus respectivas esferas de competencia.

85. Siempre que sea posible, los organismos y órganos del sistema de las Naciones Unidas contribuirán al pleno cumplimiento de la Declaración. En los proyectos de cooperación y asistencia técnicas se tendrán plenamente en cuenta las normas contenidas en la Declaración. El Grupo de Trabajo sobre las Minorías establecido por las Naciones Unidas en julio de 1995 sirve de estímulo a esa colaboración. El presente artículo se debe contemplar a la luz de la Carta de las Naciones Unidas (Artículos 55 y 56), en virtud de la cual la Organización tiene obligación de promover el respeto y la observancia de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. La promoción de los derechos de las personas pertenecientes a minorías forma parte de esa obligación. Los órganos y los organismos especializados de las Naciones Unidas deberán prestar atención especial a las solicitudes de cooperación y asistencia técnicas que tengan por objeto alcanzar los objetivos de la presente Declaración.
