

**RECOMENDACIONES DE LUND SOBRE LA  
PARTICIPACIÓN EFECTIVA DE LAS MINORÍAS  
NACIONALES EN LA VIDA PÚBLICA, Y NOTA  
EXPLICATIVA**

Septiembre de 1999

Cualquier información de este folleto puede ser fotocopiada, aunque se agradecerá sea citada la fuente. El folleto original en inglés fue producido y publicado por la Foundation on Inter-Ethnic Relations, con ISBN 90 – 7598905 - 9.

Para más información, pónganse en contacto con:

Project Unit

Office of the High Commissioner on National Minorities

Prinsessegracht 22

2514 AP La Haya

Países Bajos

Tel. +31 (0)70 312 55 55

Fax +31 (0)70 346 52 13

e-mail: [pu@hcnm.org](mailto:pu@hcnm.org)

## **CONTENIDO**

<b>Introducción</b>	<b>3</b>
<b>Recomendaciones de lund ...</b>	
I. Principios generales	9
II. La participación en los procesos de toma de decisiones	10
A) Disposiciones a nivel de Gobierno central	
B) Elecciones	
C) Disposiciones a nivel regional y local	
D) Órganos asesores y consultivos	
III. Autonomía	13
A) Disposiciones de índole no territorial	
B) Disposiciones territoriales	
IV. Garantías	15
A) Salvaguardias constitucionales y jurídicas	
B) Recursos	
<b>Nota explicativa de las recomendaciones de Lund...</b>	
I. Principios generales	17
II. La participación en los procesos de toma de decisiones	23
A) Disposiciones a nivel de Gobierno central	
B) Elecciones	

---

	C) Disposiciones a nivel regional y local	
	D) Órganos asesores y consultivos	
III.	Autonomía	29
	A) Disposiciones de índole no territorial	
	B) Disposiciones territoriales	
IV.	Garantías	33
	A) Salvaguardias constitucionales y jurídicas	
	B) Recursos	

## INTRODUCCIÓN

En sus Decisiones de Helsinki de julio de 1992, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) creó el cargo de Alto Comisionado para las Minorías Nacionales y determinó que sería "un instrumento de prevención de conflictos en la fase más temprana que sea posible". El cargo se creó principalmente como respuesta a la situación en la ex-Yugoslavia, que algunos temían se repitiera en otros lugares de Europa, especialmente entre los países que se hallaban en fase de transición a la democracia, lo que podría perjudicar la promesa de paz y prosperidad expuesta en la Carta de París para una Nueva Europa, aprobada por los Jefes de Estado y de Gobierno en noviembre de 1990.

El 1 de enero de 1993, el Sr. Max van der Stoel tomó posesión de su cargo de primer Alto Comisionado de la OSCE para las Minorías Nacionales (ACMN). Con su considerable experiencia personal como antiguo parlamentario, Ministro de Asuntos Exteriores de los Países Bajos, Representante Permanente ante las Naciones Unidas, y promotor de larga data de los derechos humanos, el Sr. van der Stoel centró su atención en las numerosas querellas entre minorías y autoridades centrales de Europa que, en su opinión, tenían la posibilidad de agravarse. Obrando discretamente por conductos diplomáticos, el ACMN ha intervenido en más de una docena de Estados, entre ellos Albania, Croacia, Estonia, Hungría, Kazajstán, Kirguistán, la ex república yugoslava de Macedonia, Letonia, Rumanía, Eslovaquia y Ucrania. Su intervención se ha centrado principalmente en las situaciones en las que están involucradas personas que pertenecen a grupos nacionales/étnicos que constituyen la mayoría numérica en un Estado pero están en minoría numérica en otro, lo que suscita el interés de las autoridades gubernamentales de cada Estado y constituye una fuente potencial de tensiones, si no de conflictos, entre Estados. De hecho, dichas tensiones han caracterizado gran parte de la historia de Europa.

Al ocuparse del fondo de las tensiones que afectan a las minorías nacionales, el ACMN aborda las cuestiones como un agente independiente, imparcial y cooperativo. El ACMN no es un mecanismo supervisor, pero utiliza las normas internacionales que cada Estado ha convenido, como marco principal de análisis y base de sus recomendaciones específicas. A este respecto es importante recordar los compromisos contraídos por todos los Estados participantes de la OSCE, en particular los del Documento de Copenhague de la Conferencia sobre la Dimensión Humana de 1990, que en su Parte IV articula normas detalladas acerca de las

---

minorías nacionales. Todos los Estados de la OSCE están vinculados también por obligaciones contraídas dentro del marco de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos, con inclusión de los derechos minoritarios, y la gran mayoría de los Estados de la OSCE están vinculados también por las normas del Consejo de Europa.

A lo largo de más de seis años de intensa actividad, el ACMN ha identificado algunas cuestiones y temas recurrentes que han suscitado su atención en los Estados en los que desarrolla sus actividades. Entre ellos destacan asuntos como la educación de las minorías y la utilización de idiomas minoritarios, cuestiones de gran importancia para el mantenimiento y el desarrollo de la identidad de las personas que pertenecen a las minorías nacionales. Con miras a conseguir una aplicación apropiada y coherente de los derechos pertinentes de las minorías en la zona de la OSCE, el ACMN pidió a la Foundation on Inter-Ethnic Relations (Fundación sobre las Relaciones Interétnicas) - una organización no gubernamental creada en 1993 para desarrollar actividades especializadas en apoyo del ACMN - que reuniera a dos grupos de expertos independientes de renombre internacional para que elaborasen dos conjuntos de Recomendaciones: Las Recomendaciones de La Haya sobre los derechos de las minorías nacionales en materia de enseñanza (1996) y las Recomendaciones de Oslo sobre los derechos lingüísticos de las minorías nacionales (1998). Ambos conjuntos de Recomendaciones han sido utilizados posteriormente como referencias para los responsables legislativos y políticos en una serie de Estados. Las recomendaciones se pueden obtener gratuitamente, en varios idiomas, en la Foundation on Inter-Ethnic Relations.

Un tercer tema que aparece periódicamente en muchas situaciones en las que ha intervenido el ACMN es el de las diversas formas de participación efectiva de las minorías nacionales en la gobernabilidad de los Estados. A fin de hacerse una idea de las opiniones y experiencias de los Estados participantes de la OSCE acerca de esta cuestión y para que los Estados pudieran compartir entre sí sus experiencias, el ACMN y la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE convocaron una conferencia de todos los Estados de la OSCE y de organizaciones internacionales pertinentes sobre "Gobernabilidad y participación: Integrar la diversidad", que tuvo lugar en Locarno del 18 al 20 de octubre de 1998 y cuyo anfitrión fue la Confederación Suiza. La Declaración del Presidente publicada al final de la Conferencia resumía los temas de la reunión y exponía la conveniencia de "desarrollar actividades de seguimiento concretas, incluyendo la elaboración más detallada de los diversos conceptos y mecanismos de la buena gobernabilidad con la participación efectiva de las minorías, destinadas a integrar a la diversidad en el

---

Estado". Con tal finalidad, el ACMN pidió a la Foundation on Inter-Ethnic Relations, en cooperación con el Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law (Instituto Raoul Wallenberg de derechos humanos y derecho humanitario), que reuniera a un grupo de expertos independientes de renombre internacional para que elaborasen recomendaciones y sugiriesen alternativas, en consonancia con las normas internacionales pertinentes.

El resultado de la mencionada iniciativa son las Recomendaciones de Lund para la participación efectiva de las minorías nacionales en la vida pública, llamadas así porque Lund era la ciudad sueca en la que los expertos hicieron su última reunión para finalizar las Recomendaciones. Entre los expertos figuraban juristas especializados en las ramas pertinentes del derecho internacional, politólogos especializados en ordenamientos constitucionales y regímenes electorales, y sociólogos especializados en cuestiones de minorías. En concreto, bajo la presidencia del Director del Instituto Raoul Wallenberg, Profesor Gudmundur Alfredsson, los expertos fueron los siguientes:

Profesor Gudmundur Alfredsson (islandés), director del Instituto Raoul Wallenberg de derechos humanos y derecho humanitario, de la Universidad de Lund; Profesor Vernon Bogdanor (británico), catedrático de Gobernabilidad, Universidad de Oxford; Profesor Vojin Dimitrijevic (yugoslavo), director del Centro de Derechos Humanos de Belgrado; Dr. Asbjorn Eide (noruego), profesor del Instituto Noruego de Derechos Humanos; Profesor Yash Ghai (keniata), titular de la cátedra Sir YK Pao de Derecho Público, Universidad de Hong Kong; Profesor Hurst Hannum (estadounidense), catedrático de Derecho Internacional en la Facultad Fletcher, de Derecho y Diplomacia, Universidad Tufts; Mr. Peter Harris (sudafricano), alto ejecutivo del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral; Dr. Hans-Joachim Heintze (alemán), director del *Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitares Völkerrecht*, Universidad del Ruhr en Bochum; Profesora Ruth Lapidoth (israelí), catedrática de Derecho Internacional y presidenta del Comité Académico del Instituto de Estudios Europeos, Universidad Hebrea de Jerusalén; Profesor Rein Mullerson (estoniano), catedrático de Derecho Internacional, King's College, Universidad de Londres; Dra. Sarlotta Pufflerova (eslovaca), directora de la Fundación de Ciudadanos y Minorías/Grupo de Derechos de las Minorías; Profesor Steven Ratner (estadounidense), catedrático de Derecho Internacional, Universidad de Texas; Dr. Andrew Reynolds (británico), profesor titular de Gobernación, Universidad de Notre Dame; Sr. Miquel Strubell (español y británico), director del Instituto de Sociolingüística Catalana, Generalitat de Catalunya; Profesor Markku Suksi

---

(finlandés), catedrático de Derecho Público, Academia Universitaria de Abo; Profesor Danilo Turk (esloveno), catedrático de Derecho Internacional, Universidad de Ljubljana; Dr. Fernand de Varennes (canadiense), profesor titular de Derecho y director del Centro Asiático-Pacífico de Derechos Humanos y Prevención de Conflictos Étnicos, Universidad Murdoch, Australia; Profesor Roman Wieruszewski (polaco), director del Centro de Derechos Humanos de Poznan, Academia Polaca de Ciencias.

En la medida en que las actuales normas de derechos de las minorías forman parte de los derechos humanos, el punto de partida de las consultas entre expertos consistió en dar por sentado que los Estados cumplen todas las demás obligaciones en materia de derechos humanos, con inclusión, en particular, de la no discriminación. Se dio también por supuesto que el objetivo final de todos los derechos humanos es el desarrollo pleno y libre de la personalidad individual del ser humano en condiciones de igualdad. En consecuencia, se dio por sentado que la sociedad civil debe ser abierta y fluida y, por lo tanto, integrar a todas las personas, incluidas las que pertenecen a minorías nacionales. Además, en la medida en que el objetivo de la gobernabilidad buena y democrática consiste en atender las necesidades y los intereses de toda la población, se dio por supuesto que todos los Gobiernos procuran conseguir que haya el máximo de oportunidades para que las personas afectadas por la toma de decisiones pública hagan sus aportaciones.

La finalidad de las Recomendaciones de Lund, como la de las Recomendaciones anteriores de La Haya y de Oslo, consiste en estimular y facilitar la adopción por los Estados de medidas específicas encaminadas a aliviar las tensiones relacionadas con las minorías nacionales y, de esa manera, contribuir al objetivo último del ACMN: la prevención de los conflictos. Las Recomendaciones de Lund para la participación efectiva de las minorías nacionales en la vida pública procuran, en un lenguaje relativamente claro y directo, exponer y desarrollar el contenido de los derechos de las minorías y otras normas de aplicación general, en las situaciones en las que interviene el ACMN. Las normas se han interpretado concretamente con el fin de asegurar la coherencia de su aplicación en Estados abiertos y democráticos. Las Recomendaciones se dividen en cuatro apartados que reúnen las 24 Recomendaciones bajo los títulos principios generales, participación en el proceso de toma de decisiones, autonomía, y formas de garantizar esa participación efectiva en la vida pública. La división conceptual básica en las Recomendaciones de Lund tiene dos aspectos: la participación en la gobernabilidad del Estado en su conjunto, y la autonomía respecto de determinadas competencias locales o internas. Existe una extensa gama de disposiciones posibles y contrastadas. En varias de las

---

Recomendaciones, se sugieren alternativas. Todas las recomendaciones deben interpretarse de conformidad con los principios generales de la Primera Parte. En la Nota Explicativa que acompaña a las recomendaciones figura una explicación más detallada de cada una de las Recomendaciones, que hace referencia concreta a las normas internacionales pertinentes.



## **RECOMENDACIONES DE LUND SOBRE LA PARTICIPACIÓN EFECTIVA DE LAS MINORÍAS NACIONALES EN LA VIDA PÚBLICA**

### **I. PRINCIPIOS GENERALES**

1. La participación efectiva de las minorías nacionales en la vida pública es un componente esencial de toda sociedad pacífica y democrática. La experiencia de Europa y de otros lugares ha demostrado que, a fin de promover esa participación, los Gobiernos necesitan a menudo establecer disposiciones específicas para las minorías nacionales. Las presentes Recomendaciones están encaminadas a facilitar la inclusión de las minorías en el Estado y a permitir que éstas mantengan su propia identidad y sus propias características, promoviendo de esa manera la buena gobernabilidad y la integridad del Estado.
2. Las presentes Recomendaciones se basan en principios y normas fundamentales de derecho internacional, como por ejemplo el respeto de la dignidad humana, la igualdad de derechos y la no discriminación, que afectan al derecho de las minorías nacionales a participar en la vida pública y a disfrutar de otros derechos políticos. Los Estados tienen la obligación de respetar los derechos humanos reconocidos en el plano internacional y el Estado de derecho, que permiten el pleno desarrollo de la sociedad civil en condiciones de tolerancia, paz y prosperidad.
3. Cuando se creen instituciones específicas para garantizar la participación efectiva de las minorías en la vida pública, que puede incluir el ejercicio de la autoridad o responsabilidad por parte de esas instituciones, deben respetarse los derechos humanos de todos los afectados.
4. La persona se identifica a sí misma de muchas maneras además de su identidad como miembro de una minoría nacional. La decisión de si una persona es miembro de una minoría, de la mayoría, o ni de una ni de otra, recae en dicha persona y no se le impondrá. Además, nadie sufrirá ningún tipo de desventaja como resultado de esa elección o de negarse a elegir.

5. Cuando se creen instituciones y procedimientos de conformidad con las presentes Recomendaciones, son importantes tanto el fondo como la forma. Las autoridades gubernamentales y las minorías deben llevar a cabo un proceso amplio, transparente y responsable de consulta a fin de mantener un clima de confianza. El Estado debe estimular a los medios públicos de comunicación para que promuevan el entendimiento intercultural y sean sensibles a las preocupaciones de las minorías.

## **II. LA PARTICIPACIÓN EN LOS PROCESOS DE TOMA DE DECISIONES**

### **A) Disposiciones a nivel del gobierno central**

6. Los Estados deben garantizar que haya oportunidades para que las minorías puedan dejar oír su voz a nivel del gobierno central, con inclusión de disposiciones especiales cuando sean necesarias. Entre estas últimas pueden figurar, según las circunstancias:
- una representación especial de las minorías nacionales, por ejemplo mediante un número reservado de escaños en una o en ambas cámaras parlamentarias o en comisiones parlamentarias; y otras formas de participación garantizada en el proceso legislativo;
  - un entendimiento oficial u oficioso para asignar a miembros de las minorías nacionales cargos ministeriales, puestos en el Tribunal Supremo o Constitucional o en otros tribunales, y puestos en órganos consultivos designados o en otros órganos de alto nivel;
  - mecanismos para garantizar que los intereses minoritarios se tengan en cuenta en los ministerios pertinentes, por ejemplo mediante la designación de personal para que atienda a los intereses de las minorías o la redacción de reglamentos permanentes; y
  - medidas especiales para la participación de las minorías en la administración pública, así como la prestación de servicios públicos en la lengua de la minoría nacional.

## **B) Elecciones**

7. La experiencia adquirida en Europa y en otros lugares demuestra la importancia que tiene el proceso electoral para facilitar la participación de las minorías en la esfera política. Los Estados garantizarán el derecho de las personas que pertenezcan a minorías nacionales a tomar parte en los asuntos públicos, mediante, entre otras medidas, la concesión del derecho a votar y a ser candidatos a cargos públicos sin discriminación alguna.
8. La reglamentación de la creación y actividad de los partidos políticos debe regirse por el principio de derecho internacional de la libertad de asociación. Este principio incluye la libertad de establecer partidos políticos basados en identidades comunitarias, así como partidos que no se identifiquen exclusivamente con los intereses de una comunidad concreta.
9. El sistema electoral debe facilitar la representación y la influencia de las minorías.
  - Cuando las minorías estén concentradas desde el punto de vista territorial, los distritos con escaño único pueden ofrecer una representación minoritaria suficiente.
  - Los sistemas de representación proporcional, en los que los votos obtenidos por un partido político en la votación nacional se reflejan en la proporción de sus escaños legislativos, pueden ser de ayuda para la representación de las minorías.
  - Algunas formas de votación preferencial en las que los electores ponen a los candidatos en orden de preferencia, pueden facilitar la representación de las minorías y promover la cooperación intercomunitaria.
  - Un umbral numérico más bajo para la representación en los órganos legislativos puede facilitar la inclusión de las minorías nacionales en la gobernabilidad.

10. Las fronteras geográficas de los distritos electorales deben facilitar la representación equitativa de las minorías nacionales.

**C) Disposiciones a nivel regional y local**

11. Los Estados deben adoptar medidas para promover la participación de las minorías nacionales a nivel regional y local, como las que se han mencionado anteriormente a propósito del gobierno central (párrafos 6 a 10). Hay que conseguir que las estructuras y los procesos de toma de decisiones de las administraciones regionales y locales sean transparentes y accesibles para así fomentar la participación de las minorías.

**D) Órganos asesores y consultivos**

12. Los Estados deben establecer órganos asesores o consultivos dentro del marco institucional apropiado para que puedan encauzar el diálogo entre las organizaciones gubernamentales y las minorías nacionales. Además, esos órganos pueden incluir comités especiales para ocuparse de cuestiones como la vivienda, la tierra, la enseñanza, el idioma y la cultura. La composición de esos órganos debe reflejar su finalidad y debe contribuir a una comunicación más efectiva y a la promoción de los intereses de las minorías.
13. Esos órganos deben estar autorizados para plantear cuestiones ante los tomadores de decisiones, preparar recomendaciones, formular propuestas legislativas y de otra índole, supervisar la evolución de la situación y dar su parecer sobre las propuestas de decisión gubernamentales que puedan afectar directa o indirectamente a las minorías. Las autoridades gubernamentales deben consultar periódicamente a esos órganos en lo que se refiere a las medidas administrativas y a la legislación relacionada con las minorías, a fin de contribuir a atender los intereses de las minorías y a fomentar la confianza. Para el funcionamiento eficaz de esos órganos será preciso que dispongan de los recursos adecuados.

### **III. AUTONOMÍA**

14. La participación eficaz de las minorías en la vida pública puede que requiera disposiciones de autonomía de índole territorial o no territorial, o una combinación de unas y otras. Los Estados deben consagrar suficientes recursos a ese tipo de disposiciones.
15. Para el éxito de esas disposiciones es esencial que las autoridades gubernamentales y las minorías reconozcan la necesidad de que se adopten decisiones centralizadas y uniformes en algunas esferas de la gobernabilidad y que se tengan en cuenta las ventajas de la diversidad en otras.
- Las funciones que ejercen generalmente las autoridades centrales incluyen la defensa, los asuntos exteriores, la inmigración y las aduanas, la política macroeconómica, y la política monetaria.
  - Otras funciones, como las que se indican a continuación, pueden ser gestionadas por minorías o administraciones territoriales o compartidas con las autoridades centrales.
  - Las funciones pueden asignarse de forma asimétrica para responder a las diferentes situaciones de cada minoría que pueda haber dentro del mismo Estado.
16. Las instituciones de autonomía, tanto si son territoriales como si no lo son, tienen que basarse en principios democráticos para que de esa manera reflejen realmente la opinión de la población afectada.

#### **A) Disposiciones de índole no territorial**

17. Las formas no territoriales de gobernabilidad son útiles para el mantenimiento y el desarrollo de la identidad y la cultura de las minorías nacionales.

18. Las competencias más susceptibles de regulación mediante esas disposiciones incluyen la enseñanza, la cultura, la utilización de idiomas minoritarios, la religión, y otras cuestiones de importancia esencial para la identidad y la forma de vivir de las minorías nacionales.
- Las personas y los grupos tienen derecho a elegir sus nombres en el idioma minoritario y a que se reconozcan oficialmente sus nombres.
  - Sin menoscabo de la responsabilidad de las autoridades gubernamentales en el establecimiento de las normas educativas, las instituciones minoritarias pueden determinar los programas de estudio para la enseñanza de sus idiomas minoritarios, de sus culturas, o de ambos.
  - Las minorías pueden determinar sus propios símbolos y otras formas de expresión cultural y disfrutar de ellos.

## **B) Disposiciones territoriales**

19. Todas las democracias tienen en vigor disposiciones de gobernabilidad en diferentes niveles territoriales. La experiencia de Europa y de otros lugares indica que conviene desplazar algunas funciones legislativas y ejecutivas del plano central al regional, más allá de la simple descentralización de la administración central gubernamental de la capital a oficinas regionales o locales. Basándose en el principio de la subsidiariedad, los Estados deben considerar favorablemente ese tipo de traspaso territorial de los poderes, incluidas funciones específicas de autonomía, particularmente cuando con ello se mejoren las oportunidades de las minorías para ejercer autoridad sobre las competencias que les afectan.
20. Las administraciones locales, regionales o autónomas apropiadas que correspondan a las circunstancias históricas y territoriales específicas de las minorías nacionales pueden asumir una serie de funciones a fin de responder con mayor efectividad a las preocupaciones de esas minorías.

- Las competencias respecto de las cuales esas administraciones han asumido con éxito una autoridad principal o importante incluyen la enseñanza, la cultura, el uso del idioma minoritario, el medio ambiente, el urbanismo, los recursos naturales, el desarrollo económico, las funciones locales de policía, así como los servicios sociales de la vivienda, la salud y otros.
- Las competencias compartidas por las autoridades centrales y las regionales incluyen los impuestos, la administración de justicia, el turismo y el transporte.

21. Las autoridades locales, regionales y autónomas tienen que respetar y garantizar los derechos humanos de todas las personas, incluidos los derechos de cualquier minoría que haya bajo su jurisdicción.

#### **IV. GARANTIAS**

##### **A) Salvaguardias constitucionales y jurídicas**

22. Las disposiciones de autonomía deben establecerse por ley, y generalmente no deben estar sujetas a cambio de la misma forma que la legislación ordinaria. Las disposiciones para fomentar la participación de las minorías en los procesos de toma de decisiones pueden ser determinadas por la ley u por otros medios apropiados.

- Las disposiciones adoptadas como disposiciones constitucionales suelen requerir un grado más elevado de consentimiento legislativo o popular para su aprobación y enmienda.
- Las modificaciones de las disposiciones de autonomía establecidas por vía legislativa requieren a menudo la aprobación de una mayoría específica del parlamento, de los órganos autónomos u órganos que representan a minorías nacionales, o de ambos.

- El examen periódico de las disposiciones en materia de autonomía y participación minoritaria en los procesos de toma de decisiones puede brindar oportunidades útiles para determinar si dichas disposiciones deben ser modificadas a la luz de la experiencia y del cambio de las circunstancias.

23. Puede considerarse la posibilidad de que hayan disposiciones provisionales o graduales que permitan ensayar y desarrollar nuevas formas de participación. Esas disposiciones pueden establecerse mediante la legislación o por medios oficiosos durante un plazo de tiempo definido, que podrá prorrogarse, modificarse, o darse por terminado según el éxito conseguido.

## **B) Recursos**

24. La participación efectiva de las minorías nacionales en la vida pública requiere que haya canales de consulta establecidos para la prevención de conflictos y la solución de controversias, así como la posibilidad de que haya mecanismos especiales o alternativos cuando sea preciso. Esos métodos incluyen lo siguiente:

- la resolución judicial de conflictos, como por ejemplo el examen judicial de la legislación o de las actuaciones administrativas, que requiere que el Estado posea una judicatura independiente, accesible e imparcial, cuyas decisiones se respeten; y
- mecanismos adicionales para la solución de controversias, como por ejemplo la negociación, la determinación de hechos, la mediación, el arbitraje, un defensor para las minorías nacionales, y las comisiones especiales, que pueden servir de puntos focales y de mecanismos para la resolución de reclamaciones referentes a cuestiones de gobernabilidad.

## **NOTA EXPLICATIVA DE LAS RECOMENDACIONES DE LUND PARA LA PARTICIPACIÓN EFECTIVA DE LAS MINORÍAS NACIONALES EN LA VIDA PÚBLICA**

### **I. PRINCIPIOS GENERALES**

1. Tanto la Carta de las Naciones Unidas (denominada en adelante la "Carta") como los documentos fundacionales de la CSCE/OSCE tienen como objetivo mantener y fortalecer la paz y la seguridad internacionales mediante el desarrollo de relaciones de amistad y cooperación entre Estados igualmente soberanos que respeten los derechos humanos, incluidos los de las personas pertenecientes a minorías. Es más: la Historia nos enseña que el no respetar los derechos humanos, incluidos los derechos de las minorías, puede socavar la estabilidad dentro del Estado y repercutir negativamente en las relaciones entre los Estados, poniendo así en peligro la paz y la seguridad internacionales.

Comenzando con el Principio VII del decálogo del Acta Final de Helsinki 1975, los Estados participantes de la OSCE han hecho hincapié en el vínculo fundamental entre el respeto de los legítimos intereses de las personas pertenecientes a minorías nacionales, y el mantenimiento de la paz y la estabilidad. Ese vínculo se reitera en documentos básicos posteriores tales como el Documento de Clausura de Madrid (Principio 15), el Documento de Clausura de Viena de 1989 (Principios 18 y 19), y la Carta de París para una Nueva Europa de 1990, además de los Documentos de las sucesivas Cumbres, por ejemplo el Documento de Helsinki de 1992 (Parte IV, párrafo 24) y el Documento de Lisboa de 1996 (Parte I, Declaración de Lisboa sobre un Modelo Común y Global de Seguridad para Europa en el Siglo XXI, párrafo 2). En las Naciones Unidas, el vínculo entre la protección y la promoción de los derechos de las minorías y el mantenimiento de la paz y la estabilidad figura, entre otros, en el preámbulo de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales, Étnicas, Religiosas o Lingüísticas, de 1992 (denominada en adelante "Declaración sobre las Minorías"). Además, tras la adopción de la Carta de París para una Nueva Europa, todos los Estados participantes de la OSCE están comprometidos a la gobernabilidad democrática.

La plena oportunidad para el igual disfrute de los derechos humanos por parte de las personas pertenecientes a minorías, entraña su participación efectiva en los procesos de toma de decisiones, en especial cuando las decisiones les afecten particularmente. Aunque las situaciones varían considerablemente y los procesos democráticos habituales pueden ser adecuados para responder a las necesidades y aspiraciones de las minorías, la experiencia nos enseña que a menudo hacen falta medidas especiales para facilitar la participación efectiva de las minorías en la toma de decisiones. A continuación se citan algunas normas internacionales que obligan a los Estados a adoptar medidas en dichas situaciones: según el párrafo 35 del Documento de la Reunión de Copenhague de la Conferencia sobre la Dimensión Humana, de 1990 (denominado en adelante el "Documento de Copenhague"), los Estados participantes de la OSCE "respetarán el derecho de las personas pertenecientes a las minorías nacionales a la participación activa en los asuntos públicos, incluida la participación en los asuntos relativos a la protección y promoción de la identidad de tales minorías"; de conformidad con los párrafos 2 y 3 del artículo 2 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre las Minorías, de 1992, "las personas pertenecientes a minorías tienen derecho a participar efectivamente en [...] la vida pública" y "el derecho de participar efectivamente en decisiones a nivel nacional y, cuando proceda, a nivel regional, relativas a las minorías a las que pertenecen o a las regiones en las que viven"; y según el artículo 15 del Convenio Marco para la Protección de Minorías Nacionales, de 1994, del Consejo de Europa (denominada en adelante "Convenio Marco"), los Estados Parte "crearan las condiciones necesarias para la participación efectiva de las personas pertenecientes a minorías nacionales en la vida cultural, social y económica, y en los asuntos públicos, especialmente en aquellos que les afectan".

La creación de oportunidades de participación eficaz da por sentado que dicha participación será voluntaria. Es más: la noción subyacente de integración política y social se diferencia de los procesos y resultados que suponen una asimilación coercitiva, según se avisa en el artículo 5 del Convenio Marco. Sólo a través de unos procesos voluntarios, la consecución de los intereses legítimos de las personas pertenecientes a minorías será un proceso pacífico que ofrecerá la perspectiva de unos resultados óptimos en la política y en la elaboración legislativa. Dichos procesos integradores y participativos, respondiendo a los intereses de toda la población, contribuyen así al objetivo de buena gobernabilidad: se incorporan esos intereses en la dinámica de la vida pública, y se fortalece, en definitiva, la integridad del Estado. Las normas internacionales relativas a la participación efectiva de las minorías en la vida

---

pública subrayan el hecho de que no suponen ningún derecho a participar en actividades contrarias a los propósitos y principios de las Naciones Unidas, de la OSCE o del Consejo de Europa, incluyendo la igualdad soberana, la integridad territorial y la independencia política de los Estados (véase párrafo 37 del Documento de Copenhague, artículo 8, (4) de la Declaración de las Naciones Unidas sobre las Minorías, y el preámbulo de el Convenio Marco).

2. De acuerdo con el párrafo 25 de la Parte VI del Documento de Helsinki de 1992, esas recomendaciones se basan en los compromisos pertinentes, por cuanto ofrecen a los Estados participantes en la OSCE "otras formas de cumplir con más eficacia sus compromisos para con la CSCE, incluyendo los relativos a la protección y creación de condiciones para promover la identidad étnica, cultural, lingüística y religiosa de las minorías nacionales".

El Artículo 1 (3) de la Carta de las Naciones Unidas establece que una de las finalidades de la organización es "realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión", y esto se especifica aún más en el artículo 55 (c), al incluir "el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión". La Carta se basa en la relación íntima que existe entre el respeto de los derechos humanos, y la paz y la seguridad internacionales; el valor fundamental de la dignidad humana se menciona además en el artículo 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 1948, y en los preámbulos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966, y la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, de 1965. Dicha dignidad es inherente a todos los seres humanos por igual y conlleva derechos iguales e inalienables.

Una consecuencia de la premisa de igual dignidad y derechos inalienables es el principio de no discriminación, tal como figura en la práctica totalidad de los instrumentos internacionales de derechos humanos, especialmente el artículo 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, los artículos 2 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y políticos, y el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El artículo 1 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de

Discriminación Racial señala que ese instrumento prohíbe también la discriminación basada en "linaje u origen nacional o étnico". El artículo 14 de la Convención Europea para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, de 1950 (denominada en adelante "Convención Europea de Derechos Humanos" en el presente documento) también amplia expresamente el principio de no discriminación para incluir motivos de "origen nacional o social, [o] asociación con una minoría nacional", siempre que se trate de derechos y libertades garantizados por la Convención. Es más: las constituciones de la mayor parte de los Estados participantes de la OSCE incorporan esas afirmaciones y principios.

En la medida en que las personas que pertenecen a minorías nacionales tienen el derecho a la participación efectiva en la vida pública, deben disfrutar de ese derecho sin discriminación, tal como se indica en el párrafo 31 del Documento de Copenhague, en el artículo 4 del Convenio Marco, y en el artículo 4 (1) de la Declaración de las Naciones Unidas sobre las Minorías. Sin embargo, según el artículo 4 (2) del Convenio Marco, la noción de igual dignidad va más allá del principio de no discriminación, hacia la "igualdad plena y efectiva entre las personas que pertenecen a una minoría nacional y las que pertenecen a la mayoría", para lo cual los Estados deberán "adoptar, cuando sea necesario, medidas adecuadas... en todas las esferas de... la vida política", a cuyo respecto, "tendrán debidamente en cuenta las condiciones específicas de las personas pertenecientes a las minorías nacionales."

El vínculo que se establece en la recomendación, entre el respeto de los derechos humanos y el desarrollo de la sociedad civil, refleja la necesidad de una "democracia política efectiva" que, de acuerdo con el preámbulo de la Convención Europea de Derechos Humanos, está íntimamente relacionada con la justicia y la paz en el mundo. Los Estados participantes de la OSCE han afirmado además, en la Carta de París para una Nueva Europa, que la gobernabilidad democrática, incluido el respeto de los derechos humanos, es la base de la prosperidad.

3. El establecimiento de instituciones específicas para asegurar la participación efectiva de las minorías nacionales en la vida pública no debe hacerse a expensas de los derechos de los demás. Todos los derechos humanos deben respetarse en cualquier circunstancia, especialmente por parte de aquellas instituciones en las que el Estado haya delegado autoridad. Según el párrafo 33 del Documento de Copenhague, cuando los Estados participantes toman las

medidas necesarias para proteger la identidad de las personas pertenecientes a minorías nacionales, "Todas esas medidas serán compatibles con los principios de igualdad y no discriminación con respecto a los demás ciudadanos del Estado participante de que se trate". El Documento de Copenhague estipula además en su párrafo 38 que "los Estados participantes, en sus esfuerzos para proteger y promover los derechos de las personas pertenecientes a las minorías nacionales, respetarán plenamente sus compromisos en virtud de las convenciones de derechos humanos existentes y de otros instrumentos internacionales pertinentes". El Convenio Marco estipula algo similar en su artículo 20: "En el ejercicio de los derechos y libertades que emanan de los principios consagrados en el presente Convenio Marco, toda persona perteneciente a una minoría nacional respetará la legislación nacional y los derechos de los demás, en particular los de las personas que pertenecen a la mayoría o a otras minorías nacionales". Esto se refiere en particular al caso de "minorías dentro de minorías", especialmente en el contexto territorial (véanse las Recomendaciones 16 y 21 infra). Esto incluiría también el respeto de los derechos humanos de la mujer, en especial la no discriminación en relación con "la vida pública y política del país", según estipula el artículo 7 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, de 1979.

4. El principio de libre identificación de las personas pertenecientes a minorías se basa en varios compromisos fundamentales. El párrafo 32 del Documento de Copenhague especifica que "pertenecer a una minoría nacional constituye un asunto de opción individual de toda persona y no puede acarrear ninguna desventaja el ejercicio de dicha opción". El artículo 3 (1) del Convenio Marco establece también que "toda persona perteneciente a una minoría nacional tendrá derecho a escoger libremente entre ser tratada o no como tal, sin que pueda acarrear ninguna desventaja el ejercicio de dicha opción o el ejercicio de los derechos relacionados con dicha opción". El artículo 3 (2) de la Declaración de las Naciones Unidas sobre las Minorías incluye la misma prohibición de toda desventaja "para cualquier persona perteneciente a una minoría, como consecuencia del ejercicio o no ejercicio de los derechos establecidos en la Declaración."

La libertad de cada persona de identificarse como prefiera es necesaria para asegurar el respeto de la autonomía y la libertad del individuo. Un individuo puede poseer varias identidades que le son pertinentes, no sólo para la vida privada sino también en la esfera de la vida pública. De hecho, en las

---

sociedades abiertas con una circulación cada vez mayor de personas e ideas, muchos individuos tienen múltiples identidades que coinciden, coexisten o se superponen (de forma jerárquica o no jerárquica), reflejando sus distintas asociaciones. Ciertamente las identidades no se basan sólo en la etnicidad ni tampoco son uniformes en una misma comunidad; diferentes miembros pueden poseerlas en diversas formas y grados. Dependiendo de las cuestiones específicas de que se trate, las diferentes identidades pueden ser más o menos manifiestas. Como consecuencia de ello, una misma persona podría identificarse a sí misma de diferentes formas según la importancia que tenga para él o ella la identificación y la situación. Por ejemplo, en algunos Estados una persona puede elegir un determinado idioma para presentar su declaración de impuestos, pero identificarse de forma distinta en una comunidad local con otros fines.

5. En el marco de la democracia, el proceso decisorio es tan importante como la esencia de las decisiones adoptadas. Puesto que la buena gobernabilidad no es sólo del pueblo sino también para el pueblo, sus procesos debe ser siempre integradores con respecto a todos los interesados, transparentes para que todos puedan ver y juzgar, y responsables para con los afectados. Sólo los procesos de este tipo inspirarán y mantendrán la confianza pública. Los procesos integradores pueden incluir las consultas, las encuestas, los referéndums, las negociaciones e incluso el consentimiento expreso de los directamente afectados. Las decisiones que dimanen de dichos procesos inspirarán probablemente el cumplimiento voluntario. En situaciones en que las opiniones de las autoridades públicas y las de la comunidad afectada pueden diferir considerablemente, la buena gobernabilidad quizá aconseje que se utilicen los servicios de una tercera parte que ayude a hallar la solución más satisfactoria.

En relación con las minorías nacionales concretamente, el párrafo 33 del Documento de Copenhague obliga a los Estados participantes de la OSCE a adoptar medidas que "protegerán la identidad étnica, cultural, lingüística y religiosa de las minorías nacionales en su territorio y crearán condiciones para la promoción de tal identidad [...] tras las debidas consultas, incluyendo contactos con organizaciones y asociaciones de tales minorías". En el párrafo 26 de la Parte VI del Documento de Helsinki los Estados participantes aceptan también un compromiso según el cual "se ocuparán de las cuestiones de las minorías nacionales de una manera constructiva, por medios pacíficos y a través del diálogo de todas las partes interesadas sobre la base de los principios y compromisos de la CSCE". En relación con "todas las partes interesadas", el

---

párrafo 30 del Documento de Copenhague reconoce "el importante papel de las organizaciones no gubernamentales, incluidos los partidos políticos, los sindicatos, las organizaciones de derechos humanos, y los grupos religiosos, en la promoción de la tolerancia, la diversidad cultural, y la solución de cuestiones relativas a las minorías nacionales".

Los procesos integradores requieren condiciones de tolerancia. Un clima político y social de mutuo respeto e igualdad necesita estar asegurado por ley e impartido como ética social compartida por toda la población. A ese respecto los medios informativos tienen una función especial. El artículo 6 1) del Convenio Marco establece que "las Partes alentarán un espíritu de tolerancia y diálogo intercultural y adoptarán medidas eficaces para promover el respeto mutuo, el entendimiento y la cooperación entre todas las personas que viven en su territorio, independientemente de la identidad étnica, cultural, lingüística o religiosa de esas personas, en particular en las esferas de la enseñanza, la cultura y los medios informativos." En especial, los Estados deberán tomar medidas para poner fin al uso público de nombres y términos despectivos o peyorativos, y también para contrarrestar los estereotipos negativos. Lo ideal sería que los representantes de la comunidad afectada participaran en la elección y en la elaboración de cualquier medida adoptada para resolver esos problemas.

## **II. LA PARTICIPACIÓN EN LOS PROCESOS DE TOMA DE DECISIONES**

### **A) Disposiciones a nivel del Gobierno central**

6. Basándose en el párrafo 35 del Documento de Copenhague, el párrafo 1 de la Parte III del Informe de la Reunión de Expertos de la CSCE sobre las Minorías Nacionales (Ginebra, 1991) subraya que "cuando se trata dentro de sus países de problemas relativos a la situación de las minorías nacionales, las propias minorías deberán tener la ocasión de participar efectivamente ... [y] constituye un importante elemento de una verdadera participación en los asuntos públicos la apropiada participación democrática de personas pertenecientes a minorías nacionales o de sus representantes en órganos facultados para tomar decisiones o de carácter consultivo". El párrafo 24 de la Parte VI del Documento de Helsinki compromete los Estados participantes de la OSCE a "intensificar en este contexto sus esfuerzos para garantizar a las personas pertenecientes a

minorías nacionales, individualmente o en comunidad con otras, el libre ejercicio de sus derechos humanos y libertades fundamentales, entre ellos el de participar plenamente, de conformidad con los procedimientos democráticos de toma de decisiones de cada Estado, en la vida política, económica, social y cultural de sus países, con inclusión de la participación democrática en los órganos decisorios y consultivos en los niveles nacional, regional y local, entre otras formas por medio de partidos políticos y asociaciones".

La esencia de la participación es la involucración, tanto en lo que se refiere a la oportunidad de efectuar contribuciones sustanciales a los procesos de toma de decisiones como a los efectos de esas contribuciones. La noción de buena gobernabilidad incluye la premisa de que la adopción de decisiones por mayoría simple no siempre es suficiente. En términos de la estructura del Estado, diversas formas de descentralización pueden ser apropiadas para asegurar la máxima pertinencia y responsabilidad de los procesos de toma de decisiones para los afectados, a nivel tanto estatal como subestatal. Esto puede lograrse de diversas formas en un Estado unitario o en sistemas federales y confederales. La representación de las minorías en los órganos decisorios puede asegurarse reservando escaños (por medio de cuotas, promociones u otras medidas), mientras que entre otras formas de participación hay la pertenencia asegurada a las comisiones pertinentes, con o sin derecho de voto. La representación en los órganos ejecutivos, judiciales, administrativos y de otro tipo puede quedar asegurada por medios similares, sea por requisito oficial, sea por la práctica habitual. También pueden crearse órganos especiales para que se ocupen de los asuntos de las minorías. Las oportunidades reales para ejercer todos los derechos de las minorías requieren la adopción de medidas concretas en la esfera del servicio público, entre ellas el asegurar un "acceso por igual al servicio público", según lo establecido en el artículo 5 (c) de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

## **B) Elecciones**

7. El gobierno representativo, a través de elecciones libres, justas y periódicas, es el distintivo de la democracia contemporánea. El objetivo fundamental es, en palabras del artículo 21 (3) de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que "La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público". Esta norma básica figura también en tratados europeos y universales como el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el artículo

3 del Protocolo 1 adicional de la Convención Europea de Derechos Humanos. Para los Estados participantes de la OSCE, los párrafos 5 y 6 del Documento de Copenhague especifican que "entre los elementos de justicia que son esenciales para la plena expresión de la dignidad inherente y de los derechos iguales e inalienables de todos los seres humanos", "la voluntad de los pueblos, libre y justamente manifestada mediante elecciones periódicas y auténticas, es la base de la autoridad y legitimidad de todo gobierno".

Aunque los Estados tienen un margen considerable para elegir la manera concreta de cumplir con esas obligaciones, deben hacerlo sin discriminación, y su objetivo debe ser lograr la mayor representatividad posible. En el contexto de las Naciones Unidas, la Comisión de Derechos Humanos ha explicado en el párrafo 12 de su Comentario General 25 sobre el artículo 25 (57º Período de Sesiones, 1996) que "La libertad de expresión, la de reunión y la de asociación son condiciones esenciales para el ejercicio efectivo del derecho de voto y deben protegerse plenamente. [...] Se deberá disponer de información y material acerca de la votación en los idiomas minoritarios". Además, el párrafo 5 del Comentario General 25 señala que "La dirección de los asuntos públicos [...] es un concepto amplio que se refiere al ejercicio del poder político, y especialmente el ejercicio de los poderes legislativo, ejecutivo y administrativo. Abarca todos los aspectos de la administración pública y la formulación y aplicación de políticas a nivel internacional, nacional, regional y local".

Puesto que ningún sistema electoral es neutro desde la perspectiva de las diversas opiniones e intereses, los Estados deberán adoptar el sistema que dé el gobierno más representativo en cada situación concreta. Eso es especialmente importante para las personas pertenecientes a minorías nacionales, que de otro modo podrían no contar con una representación adecuada.

8. En principio, las democracias no deben ingerirse en el modo de organizarse políticamente de la gente, siempre que sus medios sean pacíficos y que respeten los derechos de los demás. Esto es esencialmente una cuestión de libertad de asociación, según se formula en una amplia gama de instrumentos internacionales, entre otros el artículo 20 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; el artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el artículo 11 de la Convención Europea de Derechos Humanos; y el párrafo 6 del Documento de Copenhague. La libertad de asociación para las personas pertenecientes a minorías nacionales también ha quedado garantizada

específicamente en virtud del párrafo 32.6 del Documento de Copenhague y del artículo 7 de el Convenio Marco. Más concretamente, el párrafo 24 de la Parte VI del Documento de Helsinki obliga a los Estados participantes a "garantizar a las personas pertenecientes a las minorías nacionales, individualmente o en comunidad con otras, el libre ejercicio de sus derechos humanos y libertades fundamentales, entre ellos el de participar plenamente [...] en la vida [...] política de sus países, incluyendo [...] a través de partidos políticos y asociaciones".

A pesar de que el pleno respeto de los derechos humanos y la no discriminación reducirán o eliminarán la demanda y la necesidad de partidos políticos basados en vínculos étnicos, en ciertas situaciones estos partidos comunales pueden ser la única esperanza de que haya una representación auténtica de intereses específicos y, consecuentemente, una participación efectiva. Por supuesto, los partidos se pueden constituir partiendo de otras bases, por ejemplo los intereses regionales. Lo óptimo sería que los partidos fueran abiertos y fueran más allá de consideraciones estrictamente étnicas; de esta manera, los partidos de ámbito general deben tratar de incorporar a miembros de minorías para reducir la necesidad o el deseo de constituir partidos étnicos. En este sentido la elección del sistema electoral puede ser importante. En todo caso, ningún partido ni otro tipo de asociación política debe incitar al odio étnico, que se prohíbe en el artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 4 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.

9. El sistema electoral puede disponer la selección tanto de la cámara legislativa cómo de otros órganos e instituciones, incluidos los cargos individuales. Aunque es posible que las circunscripciones con un sólo escaño puedan asegurar una representación suficiente de las minorías, según la forma en que se delimiten las circunscripciones y la concentración de las comunidades minoritarias, la representación proporcional puede ayudar a garantizar dicha representación minoritaria. Los Estados participantes de la OSCE utilizan diversas formas de representación proporcional, incluidas las siguientes: "voto preferencial", cuando cada votante pone los candidatos en orden de preferencia; "listas abiertas", cuando los electores pueden elegir a su candidato preferido dentro de la lista de un partido además de votar por el partido; "panachage", cuando los electores pueden votar a más de un candidato de distintos partidos políticos; y "cumulación", cuando cada elector puede dar más

de un voto a un candidato preferido. Los listones no deben ser tan altos que obstaculicen la representación de las minorías.

10. Al demarcar los distritos electorales, hay que tener en cuenta los puntos de vista y los intereses de las minorías nacionales con el fin de asegurar su representación en los órganos decisorios. El concepto de "equidad" significa que el método elegido no debe perjudicar a nadie y que hay que tener debidamente en cuenta todos los puntos de vista y los intereses. Lo óptimo sería que esa demarcación fuera obra de un órgano independiente e imparcial para garantizar el respeto de los derechos de las minorías, entre otras consideraciones. Los Estados participantes de la OSCE lo consiguen a menudo mediante comisiones electorales permanentes y profesionales.

En todo caso, los Estados no deben modificar las demarcaciones electorales, ni cambiar de alguna otra forma la composición proporcional de la población de un distrito, con el fin de debilitar o excluir la representación de las minorías, hecho que prohíbe explícitamente el artículo 16 del Convenio Marco. El artículo 5 de la Carta Europea de Autonomía Local estipula que “no se harán cambios en los límites territoriales de los municipios sin consultar previamente con las comunidades locales afectadas, quizás mediante un referéndum en los casos en que la ley lo contemple” (véase la Recomendación 19 relativa a las disposiciones territoriales).

### **C) Disposiciones a nivel regional y local**

11. La presente recomendación es válida para todos los niveles de gobierno supeditados a las autoridades centrales (por ejemplo, las provincias, los departamentos, los distritos, las prefecturas, los municipios, las ciudades y los pueblos, sean unidades dentro de un Estado unitario o sean unidades constituyentes de un Estado Federal, incluidas las regiones autónomas y otras administraciones). Para que todo el mundo disfrute sistemáticamente y por igual de todos los derechos humanos las prerrogativas que se poseen a nivel del gobierno central deberán poseerse en las estructuras inferiores. No obstante, los criterios para crear estructuras a nivel regional y local pueden diferir de los que rigen a nivel de gobierno central. Las estructuras también pueden instituirse de modo asimétrico, con diferencias que dependen de las distintas necesidades y deseos expresados.

## **D) Órganos asesores y consultivos**

12. En el párrafo 24 de la Parte VI del Documento de Helsinki los Estados participantes de la OSCE se comprometen a "garantizar a las personas pertenecientes a minorías nacionales, individualmente o en comunidad con otras, el libre ejercicio de sus derechos humanos y libertades fundamentales, entre ellos el de participar plenamente (...) en la vida política (...) de sus países, con inclusión de la participación democrática en los órganos decisorios y consultivos en los niveles nacional, regional y local". Tales órganos pueden tener carácter ad hoc o ser permanentes, pueden ser partes o apéndices del poder legislativo o ejecutivo o independientes de ellos. En varios Estados participantes de la OSCE hay comités asociados a órganos parlamentarios, tales como las mesas redondas para las minorías. Pueden actuar y de hecho actúan a todos los niveles de gobierno, incluidos las administraciones autonómicas. Para que resulten eficaces, estos órganos deben estar formados por representantes de las minorías y otros que puedan brindar conocimientos especializados, deben disponer de los recursos necesarios y los responsables de la toma de decisiones deben tenerlos debidamente en cuenta. Además de proporcionar asesoramiento y consejos, esos órganos pueden ser una institución mediadora útil entre los agentes decisorios y los grupos minoritarios y también pueden impulsar iniciativas a nivel de gobierno y en las comunidades minoritarias. También pueden desempeñar tareas concretas relacionadas con la aplicación de programas, por ejemplo en el ámbito de la enseñanza. Además, las comisiones dedicadas a objetivos concretos pueden ser especialmente importantes para determinadas minorías, que deberían estar representadas en ellos.
  
13. Las posibilidades de que tales órganos se utilicen de modo constructivo varían según las situaciones dadas. No obstante y en todo caso, para que haya buena gobernabilidad es preciso que las autoridades participen en el proceso con medidas positivas como recurrir a los órganos asesores y consultivos ya establecidos, pedir su asistencia a medida que surjan las necesidades y pedirles su contribución. Si las autoridades establecen con estos órganos y sus miembros una relación abierta y de participación coadyuvarán a que se adopten decisiones mejores y a reforzar la confianza de la sociedad en general.

### III. AUTONOMÍA

14. El término "autonomía" implica que una comunidad tiene cierto control sobre las cuestiones que le afectan. La elección del término "autonomía" no implica necesariamente una competencia exclusiva. Además, puede incluir la autoridad administrativa, la gestión y unas competencias legislativas y judiciales concretas. El Estado puede conseguir este objetivo por delegación o traspaso o, en el caso de una federación, dividiendo inicialmente los poderes constituyentes. En los Estados participantes de la OSCE se mencionan acuerdos de "autonomía" de modos distintos: delegación de autonomía, gobierno autónomo y autogobierno. En ningún caso se incluirán consideraciones étnicas en las disposiciones territoriales.

En el párrafo 35 del Documento de Copenhague los Estados participantes de la OSCE tomaron nota de "los esfuerzos emprendidos para proteger y crear condiciones para la promoción de la identidad étnica, cultural, lingüística y religiosa de algunas minorías nacionales, mediante el establecimiento, como uno de los medios posibles de lograr dichos objetivos, de administraciones apropiadas locales o autónomas, que correspondan a las circunstancias específicas, históricas y territoriales de dichas minorías y de acuerdo con las políticas del Estado de que se trate". Subsiguientemente, el Informe de la Reunión de Expertos sobre Minorías Nacionales de la CSCE (Ginebra) indica en su párrafo 7 de la Parte IV que "se han obtenido resultados positivos por parte de algunos de [los Estados participantes] de una manera democrática adecuada, mediante, entre otras cosas: (...) la administración local y autónoma, así como la autonomía sobre una base territorial, incluyendo la existencia de órganos consultivos, legislativos y ejecutivos elegidos mediante elecciones libres y periódicas; la gestión autónoma por una minoría nacional de los aspectos relativos a su identidad en las situaciones en que no es aplicable la autonomía sobre una base territorial; formas de gobierno descentralizadas o locales; (...) la prestación de ayuda financiera y técnica a personas pertenecientes a minorías nacionales que deseen ejercer su derecho a establecer y mantener sus propias instituciones, organizaciones y asociaciones educativas, culturales y religiosas (...)". De forma más generalizada, el preámbulo de la Carta Europea de Autonomía Local destaca "los principios de democracia y la descentralización del poder" como aportaciones a la salvaguardia y el fortalecimiento del gobierno autónomo local en los diversos países europeos. En relación con este último tema, el artículo 9 de la Carta Europea de Autonomía Local dispone que tales instituciones descentralizadas han de disponer de recursos financieros suficientes.

---

15. En la medida en que el Estado es competente en determinados ámbitos que afectan a todo el Estado, debe velar por que estén regulados mediante las autoridades centrales del Estado. Por lo general, esos ámbitos incluyen: la defensa, fundamental para mantener la integridad territorial del Estado; la política macroeconómica, importante en la medida en que el gobierno central actúa como una especie de compensador de las regiones económicamente distanciadas; y los asuntos habituales de la diplomacia. En la medida en que haya otros ámbitos con importantes repercusiones nacionales, las autoridades centrales deben regularlos también, por lo menos en parte. En esos ámbitos las normas también pueden ser compartidas, entre otros con grupos minoritarios o con áreas territoriales especialmente afectados (véanse las Recomendaciones 18 y 20). No obstante, este reparto de autoridad reguladora debe estar en consonancia con las normas sobre derechos humanos y debe administrarse de manera práctica y coordinada.

La enseñanza es un ámbito que tradicionalmente se comparte a nivel territorial o no territorial, o ambos, y que reviste especial importancia tanto para el Estado en su conjunto como para los grupos minoritarios. El artículo 5.1 de la Convención de la UNESCO relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza detalla como sigue la forma de efectuar un reparto en este ámbito: "Los Estados Partes en la presente Convención convienen que:

- (b) En que es esencial respetar la libertad de los padres o, en su caso, de los tutores legales, 1º de elegir para sus hijos establecimientos de enseñanza que no sean los mantenidos por los poderes públicos, pero que respeten las normas mínimas que puedan fijar o aprobar las autoridades competentes, y 2º de dar a sus hijos, según las modalidades de aplicación que determine la legislación de cada Estado, la educación religiosa y moral conforme a sus propias convicciones; en que, además, no debe obligarse a ningún individuo o grupo a recibir una instrucción religiosa incompatible con sus convicciones;
- (c) En que es esencial reconocer a los miembros de las minorías nacionales el derecho a ejercer sus propias actividades docentes, entre ellas el de mantener escuelas y, según la política de cada Estado en materia de educación, emplear o enseñar su propio idioma, siempre y cuando: (i) Ese derecho no se ejerza de manera que impida a los miembros de las minorías comprender la cultura y el idioma del conjunto de la colectividad y tomar parte en sus actividades, ni que comprometa la

soberanía nacional; (ii) El nivel de enseñanza en estas escuelas no sea inferior al nivel general prescrito o aprobado por las autoridades competentes; y (iii) La asistencia a tales escuelas sea facultativa."

16. El principio de la gobernabilidad democrática, tal y como se enuncia en el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el artículo 3 del Protocolo I de la Convención Europea de Derechos Humanos y en las normas de la OSCE, es válido en todos los niveles y para todos los elementos de la gobernabilidad. Cuando se necesitan o resultan deseables instituciones de autogobierno para que todos disfruten de sus derechos por igual, es preciso que se aplique el principio de la democracia en esas instituciones.

#### **A) Disposiciones de índole no territorial**

17. La presente sección trata de la autonomía no territorial, denominada a menudo "autonomía cultural" o "personal", que puede resultar más útil en el caso de un grupo esté disperso geográficamente. Este tipo de reparto de autoridad, que incluye el control de determinadas cuestiones o asuntos, puede hacerse a nivel de Estado o en el marco de estructuras territoriales. En todos los casos debe garantizarse el respeto de los derechos humanos de los demás. Además, hay que asegurarse de que esos acuerdos cuenten con los recursos financieros suficientes para que puedan desempeñarse las funciones públicas, y deben ser resultado de procesos de inclusión (véase la Recomendación 5).
18. Esta no es una lista exhaustiva de las posibles funciones, que dependen en gran medida de la situación y sobre todo de las necesidades y los deseos manifestados por la minoría. En situaciones diferentes, determinadas cuestiones tendrán más o menos interés para las minorías, y las decisiones en esos ámbitos las afectaran en mayor o menor grado. Algunos ámbitos se pueden compartir. Una esfera de especial interés para las minorías es el control de sus propias nombres, tanto en el caso de las instituciones representativas como en el de los miembros individuales, tal y como se dispone en el artículo 11 (1) del Convenio Marco. En cuanto a la religión, la recomendación no preconiza la injerencia gubernamental en cuestiones religiosas a menos que tengan relación con los poderes delegados en las autoridades religiosas (es decir, que afecten a la condición civil de la persona). La presente recomendación tampoco aboga por que las instituciones de las minorías

controlen los medios informativos, aunque las personas que pertenecen a minorías deben tener la posibilidad de fundar y utilizar sus propios medios, tal y como lo garantiza el artículo 9 (3) de el Convenio Marco. Naturalmente, muchos aspectos de la cultura se proyectan en ámbitos tales como los servicios sociales, la vivienda y la atención al niño; en la gestión de dichos ámbitos el Estado debe tener en cuenta los intereses de las minorías.

## **B) Disposiciones territoriales**

19. En los Estados europeos hay una tendencia general a transferir poderes y aplicar el principio de la subsidiariedad, de modo que las decisiones se adoptan en la más estrecha relación posible con los grupos interesados y más directamente afectados. El artículo 4 3) de la Carta Europea de Autonomía Local expresa esa tendencia preconizando que, “En general, las competencias públicas las ejercerán preferentemente las autoridades que estén más próximas al ciudadano. Al asignar competencias a otra autoridad, se tendrá en cuenta el alcance y la índole de la tarea y de los requisitos de eficiencia y economía.” La autonomía territorial puede coadyuvar a preservar la unidad de los Estados, al mismo tiempo que aumenta la participación e involucración de las minorías, ampliando su papel en un nivel de gobierno que refleje la densidad de su población. Las federaciones también pueden conseguir este objetivo, al igual que las disposiciones de autonomía especiales dentro de federaciones o de Estados unitarios. también es posible una administración mixta. Tal y como indica la Recomendación 15, dentro de un Estado no tienen por que ser iguales todos los disposiciones que pueden variar según las necesidades y los deseos manifestados.
  
20. Las autoridades autónomas deben poseer un poder auténtico para tomar decisiones a nivel legislativo, ejecutivo o judicial. Dentro del Estado, el poder se puede repartir entre las autoridades centrales, regionales y locales, y también se puede dividir según las competencias. El párrafo 35 del Documento de Copenhague señala la alternativa de "administraciones locales o autónomas apropiadas que correspondan a las circunstancias específicas, históricas y territoriales", con lo cual resulta evidente que no es preciso imponer un modelo uniforme dentro de un Estado. La experiencia ha demostrado que puede haber distribución de poderes incluso en ámbitos de autoridad pública tradicionalmente gestionadas por el gobierno central, incluido el traspaso de poderes judiciales (tanto sustantivos como procesales) y de poderes ejercidos sobre las economías tradicionales. Como mínimo, hay que hacer que las

poblaciones afectadas se involucren sistemáticamente en el ejercicio de esa autoridad. Simultáneamente, el gobierno central debe conservar los poderes necesarios para asegurar la justicia y la igualdad de oportunidades en todo el Estado.

21. En los casos en que se puedan transferir poderes obedeciendo a un criterio territorial a fin de lograr una mayor participación real de las minorías, tales poderes deben ejercerse teniendo debidamente en cuenta a las minorías que haya dentro de esas jurisdicciones. Las autoridades administrativas y ejecutivas deben rendir cuentas a toda la población del territorio. Esto se deduce del párrafo 5.2 del Documento de Copenhague, en el que los Estados participantes de la OSCE se comprometen a que haya a todos los niveles y para todas las personas "una forma de gobierno de carácter representativo, en la que el poder ejecutivo sea responsable ante la legislatura elegida o el electorado".

#### **IV. GARANTIAS**

##### **A) Salvaguardias constitucionales y jurídicas**

22. La presente sección se ocupa de la cuestión de "consolidación", es decir, la incorporación de las disposiciones en la legislación. En algunos casos puede resultar útil que haya disposiciones jurídicas muy detalladas, mientras que en otros puede ser suficiente un marco general. En todos los casos, tal y como se indica en la Recomendación 5, las disposiciones deben resultar de procesos públicos. No obstante, una vez cerrados, es necesario que haya estabilidad para dar cierto grado de seguridad a los grupos afectados, especialmente las personas pertenecientes a las minorías nacionales. Los artículos 2 y 4 de la Carta Europea de Autonomía Local se inclinan a favor de las disposiciones constitucionales. Para conseguir el equilibrio deseado entre la estabilidad y la flexibilidad, puede ser útil instituir un proceso de revisión a intervalos definidos, que elimine a priori la politización del proceso de cambio y reste antagonismo al proceso de revisión.
23. La presente Recomendación difiere de la Recomendación 22 en que aboga por experimentar con regímenes nuevos e innovadores en vez de fijar criterios para modificar los acuerdos en vigor. Las autoridades responsables pueden desear orientarse por distintos enfoques en situaciones diferentes entre las autoridades

centrales y los representantes de las minorías. Sin comprometer las posiciones finales, ese método puede dar buenos resultados, gracias en parte a procesos de innovación y aplicación.

## **B) Recursos**

24. En el párrafo 30 del Documento de Copenhague, los Estados participantes de la OSCE "reconocen que las cuestiones relativas a las minorías nacionales sólo pueden resolverse satisfactoriamente en un marco político democrático basado en el estado de derecho, con un funcionamiento independiente de la justicia". El concepto de los recursos efectivos también se enuncia en el párrafo 3 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y en el artículo 11 de la Carta Europea de Autonomía Local se menciona concretamente "un recurso judicial".

La revisión judicial pueden llevarla a cabo los tribunales constitucionales y, en la práctica, los organismos internacionales pertinentes de derechos humanos. Los mecanismos y organismos de índole no jurídica, como las comisiones nacionales, los defensores de los derechos humanos, las juntas sobre relaciones interétnicas o "raciales", etcétera, también pueden desempeñar funciones vitales, como se contempla en el párrafo 27 del Documento de Copenhague, en el párrafo 2 del artículo 14 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, y en el párrafo 36 de la Declaración de Viena y Programa de Acción aprobados por la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos en 1993.