

Estrasburgo, 6 de junio de 2011

CDL(2011)018

COMISIÓN EUROPEA PARA LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL DERECHO
(COMISIÓN DE VENECIA)

COMPILACIÓN

DE LAS OPINIONES Y LOS INFORMES DE LA COMISIÓN DE
VENECIA

RELATIVOS A LA PROTECCIÓN DE LAS MINORÍAS
NACIONALES¹

¹ Este documento se actualizará regularmente. Esta versión contiene todas las opiniones/informes adoptados e incluyen hasta la 86ª Sesión Plenaria de la Comisión (25-26 de marzo de 2011).

Introducción

El presente documento es una compilación de extractos tomados de opiniones e informes/estudios adoptados por la Comisión de Venecia sobre temas relacionados con la protección de las minorías nacionales. El objetivo de esta compilación es dar una visión general de la doctrina de la Comisión de Venecia en este campo.

Esta compilación busca servir como fuente de referencia para los investigadores, quienes redactan de legislación relativa a las minorías nacionales, gobiernos, asociaciones de minorías y otras organizaciones de la sociedad civil, así como para los miembros de la Comisión de Venecia, a quienes se les solicita preparar comentarios y opiniones sobre los textos legales y/u otras iniciativas relacionadas con la protección de las minorías. Sin embargo, ésta no debe impedir que los miembros introduzcan nuevos puntos de vista o difieran de puntos de vista anteriores, si hay una buena razón para hacerlo. Solamente proporciona un marco de referencia.

Esta compilación se encuentra estructurada de manera temática para facilitar el acceso a los temas tratados por la Comisión de Venecia en los últimos años.

Esta compilación, publicada primeramente en 2006 y posteriormente llamada "*Vademécum de la Comisión de Venecia – Opiniones e Informes relativos a la Protección de las Minorías*" (CDL-MIN(2006)005), no es un documento estático y continuará actualizándose con extractos de nuevas opiniones adoptadas por la Comisión de Venecia.

Cada opinión a la que se hace referencia en el presente documento se relaciona con un país específico y cualquier recomendación tiene que entenderse en el contexto específico de ese país. Esto no quiere decir que dicha recomendación no pueda también ser relevante para otros países.

Los informes y estudios de la Comisión de Venecia citados en esta compilación buscan presentar estándares generales a todos los Estados Miembros y observadores de la Comisión de Venecia. Las recomendaciones hechas en los informes y estudios tendrán, por lo tanto, una aplicación más general, aunque la especificidad de las situaciones nacionales/locales es un factor importante y debe tomarse debidamente en cuenta.

Los breves extractos presentados en este documento, ya sean de opiniones o de informes/estudios, tienen que entenderse en el contexto del texto íntegro adoptado por la Comisión de Venecia. Por lo tanto, cada cita hace referencia a la posición precisa (número de párrafo, número de página en el caso de opiniones anteriores), permitiendo así al lector acceder a la cita dentro de ese contexto.

Las opiniones de la Comisión de Venecia pueden cambiar o evolucionar con el tiempo conforme nuevas opiniones se presenten y a la luz de la experiencia. Por lo tanto, para tener una comprensión completa de la posición de la Comisión, sería importante leer toda la Compilación respecto de un tema en particular.

Por favor informe a la Secretaria de la Comisión de Venecia si piensa que alguna cita hace falta, es superflua o está presentada bajo un título incorrecto (Venice@coe.int).

ÍNDICE

I. DEFINICIÓN DE “MINORÍA”	4
II. LISTAS DE MINORÍAS PROTEGIDAS	10
III. RECONOCIMIENTO DE LAS MINORÍAS	12
IV. PERTENENCIA A UNA MINORÍA	16
V. EJERCICIO DE DERECHOS EN COMUNIDAD CON OTROS	18
VI. PRINCIPIO DE NO DISCRIMINACIÓN	22
A. Acción afirmativa – discriminación positiva	22
B. Discriminación directa e indirecta	28
VII. DERECHOS LINGÜÍSTICOS	32
A. Educación	41
VIII. LIBERTAD DE REUNIÓN PACÍFICA	42
IX. LIBERTAD DE CONSCIENCIA Y ORGANIZACIONES RELIGIOSAS	43
X. DERECHO A LA REPRESENTACIÓN LOCAL O AUTÓNOMA	44
XI. RELACIONES CON AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS Y PARTICIPACIÓN EN ASUNTOS PÚBLICOS	48
XII. MATERIA ELECTORAL	59
XII. DOCUMENTOS DE REFERENCIA	75

CDL(2011)018

I. DEFINICIÓN DE MINORÍA

“Para fines de esta convención, el término “minoría” se entenderá como un grupo que es menor en número que el resto de la población de un estado, cuyos miembros, que son nacionales de ese estado, tienen características étnicas, religiosas o lingüísticas, diferentes al resto de la población, y están guiados por la voluntad de salvaguardar su cultura, tradiciones, religión e idioma.”

CDL(1991)007, Propuesta de una Convención Europea para la Protección de las Minorías (reproducida en “La protección de las minorías”, Colección de Ciencia y Técnica de la Democracia, STD N°9, 1994, p.10).

“La definición de las minorías constituye un problema delicado, y una solución al mismo podría ser no incluir una definición específica en el texto, y mejor basarse en el significado habitual de la palabra. Sin embargo, los redactores de la propuesta prefirieron definir el marco dentro del cual deben aplicarse los derechos expuestos. De acuerdo con la definición adoptada, sólo se protege a las personas que tengan la nacionalidad del estado del territorio en que residan. Se advirtió que la cuestión de los trabajadores migrantes ya había sido abordada en una Convención del Consejo de Europa [Convenio Europeo relativo al Estatuto del Trabajador Migrante del 24/11/1977] y que trabajos adicionales podrían llevarse a cabo en esta materia”.

CDL(1991)008, Informe Aclaratorio sobre la Propuesta de una Convención Europea para la Protección de las Minorías, artículo 2, §§18-19; reproducido en “La protección de las minorías”, Colección de Ciencia y Técnica de la Democracia, N° 9, p. 24, 1994.

“El párrafo 1 de la ley propone una norma objetiva para responder a la pregunta crucial sobre si determinado grupo nacional o étnico tiene que considerarse como una minoría para los propósitos de la ley. Uno de los criterios es: vivir en Hungría durante, al menos, un siglo (párrafo 1(2)).

Además de los problemas técnicos del cálculo, la Comisión expresa sus dudas sobre este criterio. La Comisión recuerda que la definición de minorías en su propuesta de convención no contiene dicho criterio temporal.

La comisión expresa sus dudas respecto del criterio de haber vivido en el país por un cierto periodo para que un grupo nacional o étnico sea considerado como una minoría”.

CDL-MIN(1993)004rev, Opinión sobre la Ley Húngara No. 5190 sobre los Derechos de las Minorías Nacionales y Étnicas, Punto 4.

No hay una definición generalmente aceptada del concepto de “minoría”. Algunos elementos de la misma han sido ciertamente identificados, como, por ejemplo, el estándar de clasificación, si bien no una clasificación universal, de las minorías en tres grupos: minorías étnicas, minorías lingüísticas y minorías religiosas; cualquiera de estos tres criterios puede presentarse o, con mayor frecuencia, pueden ser acumulativos parcialmente. Esta (en parte) triple caracterización es adoptada por el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y mencionada en la Sección 5.1 del Comentario General [...] de 6 de abril de 1994 [...]. Sin embargo, no se ha formulado una

CDL(2011)018

definición de minorías que sea generalmente aceptada en ningún instrumento jurídico internacional o doctrina a la fecha. Mientras que algunos autores han intentado responder a esta cuestión, otros prefieren no hacerlo, considerando que dicha definición es imposible o que no tiene ningún propósito. Consecuentemente, el Alto Comisionado de la OSCE para las Minorías Nacionales actúa de manera pragmática, y sin formular una definición, siempre que considere que existe una cuestión que afecta a las minorías”.

Informe relativo a las respuestas al cuestionario sobre los derechos de las minorías, en: “La protección de las minorías”, Colección de Ciencia y Técnica de la Democracia, No. 9, p. 45, 1994.”

“El artículo 1 [*de la Recomendación 1201/1993*] proporciona una definición del término “minoría nacional”. Este término denota a un grupo de personas en un estado que: residen en el territorio estatal y son ciudadanos del mismo; mantienen lazos antiguos, firmes y duraderos con ese estado; muestran características étnicas, culturales, religiosas o lingüísticas, distintivas; son suficientemente representativas, aunque menores en número, que el resto de la población del estado o región, y están motivadas por el interés de preservar de manera conjunta lo que constituye su identidad común.

Se desprende de esta definición que los derechos incluidos en la Recomendación 1201 se garantizan a las personas que son nacionales (ciudadanos) del estado, y no a migrantes extranjeros. Lo anterior se hace más evidente por el hecho de que sólo las personas que pertenecen a las “minorías” históricas (que tengan lazos antiguos, firmes y duraderos con el estado) pueden gozar de dichos derechos.

La expresión «lazos antiguos, firmes y duraderos» debe interpretarse en el sentido de incluir los vínculos con el territorio de un estado como un componente de este último. De este modo, las personas pertenecientes a una minoría no perderán el estatus de minoría como resultado del traslado del territorio de un estado a otro o a uno nuevo, de forma que la Recomendación 1201 mantendrá su relevancia en el caso de ese traslado territorial o de una sucesión del estado –asumiendo, por supuesto, que las personas involucradas continúen siendo una minoría.”

CDL-INF(1996)4, Opinión sobre la Interpretación del Artículo 11 del Proyecto de Protocolo del Convenio Europeo sobre Derechos Humanos anexa a la Recomendación 1201 de la Asamblea Parlamentaria, §3 a.

“Tal restricción [de la noción de minoría sólo para los ciudadanos] se aleja de las tendencias recientes de la protección de las minorías en el derecho internacional (interpretación del Comité de Derechos Humanos (Comentario General No. 23, de 6 de abril de 1994) del artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y práctica del Alto Comisionado de la OSCE para las Minorías Nacionales). Además, excepto en el caso de la representación política en niveles distintos al local, la ciudadanía es generalmente irrelevante para el contenido de los derechos de las minorías establecidos internacionalmente.”

CDL-INF(2001)14, Opinión sobre la Ley Constitucional de los Derechos de las Minorías Nacionales en Croacia, §4; véase también el CDL-INF(2001)12, Opinión sobre el Proyecto de Ley sobre los Derechos de las Minorías Nacionales en Bosnia y Herzegovina, preparado por el Ministerio de Derechos Humanos y Refugiados de Bosnia y Herzegovina, 18 de abril de 2001, §4.

CDL(2011)018

“En el proyecto de ley, así como en la lista de minorías que aún existe en el preámbulo de la constitución, la noción de minorías se restringe a los ciudadanos de Croacia. Sin embargo, dicha restricción se aleja de las tendencias recientes de la protección de las minorías en el derecho internacional (artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y práctica del Alto Comisionado de la OSCE para las Minorías Nacionales). Además, excepto en el caso de la representación política en niveles distintos al local, la ciudadanía es generalmente irrelevante para el contenido de los derechos de las minorías establecidos internacionalmente.

La Comisión entiende que la definición del artículo 1 del proyecto de ley no pretende ser una definición general de “minorías nacionales”, sino que busca definir qué personas tienen los derechos “constitucionales” específicos consagrados en la nueva Ley Constitucional. Consecuentemente, esto no evita que el legislador croata conceda a las personas que pertenecen a las minorías y que no son ciudadanos (o aún no lo son) de Croacia los derechos que tienen en el derecho internacional y según la Constitución de Croacia. La Comisión favorecería, sin embargo, la inclusión de una disposición expresa a este fin en el proyecto de ley.”

CDL(2001)74, Opinión sobre la Ley Constitucional de los Derechos de las Minorías Nacionales en Croacia, § 4.

“Una interpretación teleológica de la Convención Marco sugiere que sólo aquellos grupos de personas que estén, de hecho, expuestos al riesgo de ser dominados por la mayoría merecen protección. Así, la inferioridad numérica puede no ser un elemento suficiente, aunque sí necesario, para que un grupo de personas califique como “minoría” según el significado de la Convención Marco.

Desde el punto de vista de la Comisión, es necesario excluir del ámbito de aplicación de la Convención Marco a aquellos grupos de personas que, aunque son inferiores en número al resto de la población o a otros grupos de la misma, se encuentran, *de iure* o *de facto*, en una posición dominante o co-dominante.

Una *posición co-dominante* es encontrada típicamente en estados que están constituidos por muchos grupos étnicos –uno de los cuales será probablemente superior en número, si acaso mínimamente, a los otros– que dirigen conjuntamente, en igualdad de condiciones, los elementos estructurales esenciales del estado. En estas situaciones, mecanismos –tales como la provisión de un número equitativo de curules a cada grupo, en los órganos o instituciones del estado, que corrijan y neutralicen la operación del principio de mayoría a favor del grupo o grupos menos numerosos, pueden preverse en la Constitución: por consiguiente, ninguno de los grupos co-dominantes puede ser superado en número dentro de las instituciones del estado. De esta forma, no hay necesidad de proteger a estos grupos, en la medida en que están en una posición co-dominante.

El estatus legal de un grupo co-dominante es esencialmente diferente al de una minoría protegida: esta última disfruta, de hecho, de ciertas garantías contra la operación ordinaria de la regla de mayoría, pero no está en igualdad de condiciones que la mayoría en cuanto a la gestión de las instituciones del estado.”

CDL(2011)018

CDL-AD(2002)001, Opinión sobre Posibles Grupos de Personas a quienes Puede Aplicárseles la Convención Marco para la Protección de las Minorías Nacionales en Bélgica, §§6-9.

“[...] Las definiciones proporcionadas [de “minoría nacional”] no mencionan expresamente el requisito de ciudadanía. En otras palabras, no limitan la protección de los derechos de las minorías sólo a personas pertenecientes a minorías que sean ciudadanas de la República de Lituania. Este enfoque está en línea con la posición general del Comité Consultivo de la Convención Marco, que fomenta una interpretación extensiva por parte de las partes contratantes, con la visión de garantizar su aplicación también a los no ciudadanos.”

CDL-AD(2003)013, Opinión sobre el Proyecto de Ley de Reforma a la Ley de Minorías Nacionales de Lituania, §5.

“La Comisión recuerda que la posición tradicional del derecho internacional es la de incluir a la ciudadanía entre los elementos objetivos de la definición de *minorías nacionales* (véase en particular la definición proporcionada por Francesco Capotorti en 1978, el artículo 2 §1 de la Propuesta de una Convención Europea para la Protección de las Minorías Nacionales de la Comisión de Venecia, el artículo 1 de la Recomendación 1201/1993 de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y el artículo 1 de la Carta Europea de las Lenguas Regionales y Minoritarias).

Sin embargo, una tendencia nueva y más dinámica de extender la protección minoritaria a los no ciudadanos ha sido desarrollada en los últimos años. Este punto de vista lo expresa el Comité de Derechos Humanos de la ONU y el Comité Consultivo de la Convención Marco. Este último defiende un enfoque artículo por artículo, para la cuestión de la definición.

En opinión de la Comisión, la elección de limitar la aplicación *ratione personae* de la protección específica de minorías sólo a los ciudadanos es, desde el punto de vista estrictamente jurídico, defendible. No obstante, los estados son libres de, y se les exhorta a, extenderlo a otros individuos, en particular a los no ciudadanos.”

CDL-AD(2004)013, Opinión sobre los Dos Proyectos de Ley que Reforman la Ley sobre Minorías Nacionales en Ucrania, §§17-19.

“La Comisión opina que la mayoría de los elementos objetivos incluidos en la definición del artículo 3, párrafo 1, a saber la inferioridad numérica y los elementos de una identidad específica expresada por la cultura, el idioma o la religión, no generan ningún problema, considerando que los últimos tres son alternativos, y no acumulativos. El elemento subjetivo de la definición, a saber el deseo de una minoría nacional de preservar, expresar y promover su identidad tampoco genera ningún problema.

Esto no es así, sin embargo, respecto de otro elemento objetivo, al que se hace alusión en esta disposición, a saber el requisito de que la comunidad debe haber vivido en el territorio de Rumania desde el momento en que el estado rumano moderno fue establecido para poder calificar como minoría nacional. Parece que este concepto busca referirse al momento de la historia en que Rumania delimitó sus fronteras actuales. Esto parece indicar que el año al que hace referencia es 1919, aunque la creación de la

CDL(2011)018

Rumania moderna puede ser vista como un proceso, en vez de como un evento determinado.”

CDL-AD(2005)026, Opinión sobre el Proyecto de Ley del Estatuto de las Minorías Nacionales que Viven en Rumania, §§19-20.

“ambos proyectos de ley contienen, en su artículo 1, una definición del término “minoría nacional” que hace referencia a la noción de *ciudadanía*.

La Comisión recuerda que la posición tradicional del derecho internacional es la de incluir a la ciudadanía entre los elementos objetivos de la definición de *minorías nacionales* (véase en particular la definición proporcionada por Francesco Capotorti en 1978, el artículo 2 §1 de la Propuesta de una Convención Europea para la Protección de las Minorías Nacionales de la Comisión de Venecia, el artículo 1 de la Recomendación 1201/1993 de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y el artículo 1 de la Carta Europea de las Lenguas Regionales y Minoritarias).

Sin embargo, una tendencia nueva y más dinámica de extender la protección minoritaria a los no ciudadanos ha sido desarrollada en los últimos años. Este punto de vista lo expresa el Comité de Derechos Humanos de la ONU y el Comité Consultivo de la Convención Marco. Este último defiende un enfoque artículo por artículo, para la cuestión de la definición.

En opinión de la Comisión, la elección de limitar la aplicación *ratione personae* de la protección específica de minorías sólo a los ciudadanos es, desde el punto de vista estrictamente jurídico, defendible. No obstante, los estados son libres de, y se les exhorta a, extenderlo a otros individuos, en particular a los no ciudadanos.”

CDL-AD(2004)013, Opinión sobre los Dos Proyectos de Ley que reforman la Ley sobre Minorías Nacionales en Ucrania, §§16-19.

“Por lo que se refiere a la noción de “minorías nacionales”, el proyecto mantiene el requisito de ciudadanía. Al respecto, la Comisión de Venecia hace referencia a sus opiniones recientes sobre los proyectos previos de reforma a la Ley de Minorías Nacionales en Ucrania, en las que se afirmó que, en opinión de la Comisión de Venecia, “Ucrania debe omitir la referencia a la ciudadanía en la definición general de minorías nacionales en el proyecto de legislación que está bajo consideración, y agregar cláusulas específicas relativas a los derechos especialmente reservados a los ciudadanos, como los derechos políticos o el acceso al servicio civil” (véase CDL-AD(2004)013, Opinión sobre los Dos Proyectos de Ley que Reforman la Ley sobre Minorías Nacionales en Ucrania, §§16-22).”

CDL-AD(2004)022, Opinión sobre la Última Versión del Proyecto de Ley que Reforma la Ley sobre Minorías Nacionales en Ucrania, §10.

“La expresión “minoría nacional” se volvió parte de la terminología del derecho internacional durante la era de la Liga de las Naciones. Puede advertirse que aunque actualmente se usa por lo general como un término referencia para designar a las minorías dentro de un estado, no hay un requisito específico en el derecho internacional de que un estado lo utilice al garantizar los derechos de las personas que pertenecen a las minorías a nivel nacional. Ésta parece ser también la posición del Comité Consultivo

CDL(2011)018

de la Convención Marco. Ultimadamente, el término elegido por un estado determinado debe reflejar, por un lado, los deseos de las personas involucradas y, por el otro, la comprensión general de dicha terminología en las circunstancias particulares del estado en cuestión.”

“La Comisión ha tenido recientemente la oportunidad de expresarse sobre el tema del requisito de la ciudadanía en relación con el proyecto de ley sobre minorías de Ucrania. Al recordar que el enfoque tradicional del derecho internacional es el de incluir a la ciudadanía como uno de los criterios objetivos de la definición de “minorías”, la Comisión también advirtió que *“una tendencia nueva y más dinámica de extender la protección minoritaria a los no ciudadanos ha sido desarrollada en los últimos años. Este punto de vista lo expresa el Comité de Derechos Humanos de la ONU y el Comité Consultivo de la Convención Marco. Este último defiende un enfoque artículo por artículo, para la cuestión de la definición”*.

En el mismo sentido, el Comité de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos de la Asamblea Parlamentaria estableció en su Informe sobre los derechos de las minorías nacionales que *“Sería desafortunado si los estándares europeos de protección de los derechos de las minorías fueran más restrictivos que los estándares internacionales, cuestión que sería especialmente problemática dado que el artículo 27 del PIDCP es vinculante para todos de los estados parte de la Convención Marco.”* También sería cuestionable si es apropiado negar la protección de los derechos tradicionales de las minorías como la educación, el idioma y los derechos culturales a los individuos cuyo estatus no haya sido todavía resuelto.”

CDL-AD(2004)026, Opinión sobre el Proyecto de Ley Revisado sobre el Ejercicio de los Derechos y Libertades de las Minorías Nacionales y Étnicas en Montenegro, §§22, 33 y 34;

CDL-AD(2004)036, Opinión sobre el Proyecto de Ley sobre el Estatus de los Pueblos Indígenas de Ucrania.

“Mientras la opinión general ha sido que la definición del término “minoría” era una condición *sine qua non* para hacer de la protección internacional de las minorías un régimen viable en la práctica, las opiniones han evolucionado en el transcurso de la última década o posteriormente.

[...]. Debe notarse que a pesar de la ausencia de una definición legalmente vinculante del término “minoría” en el derecho internacional, existe un amplio acuerdo de que una minoría debe combinar características objetivas (como el idioma, las tradiciones, la herencia cultural o la religión, etc.) con un elemento subjetivo, a saber, el deseo de preservar los elementos específicos de su identidad. Hay que reconocer que éste sigue siendo un esquema muy amplio para abordar las cuestiones que involucran a las minorías y, por lo tanto, los estados pueden desarrollar criterios más detallados –o incluso proponer una definición propia– para hacer frente a estas cuestiones, siempre y cuando no se basen en distinciones arbitrarias o injustificadas, que serían fuente de discriminación.”

[...]

“Teniendo en cuenta los intentos fallidos hasta ahora de llegar a una definición común del término “minoría”, capaz de reunir un amplio apoyo tanto a nivel europeo como internacional, junto con la experiencia significativa de cada país derivada de la implementación de los estándares internacionales pertinentes por parte de los órganos de

CDL(2011)018

derechos humanos competentes, la Comisión de Venecia opina que la atención debe pasar del tema de la definición a la necesidad de un ejercicio sin obstáculos de los derechos de las minorías en la práctica. En este contexto, es necesario resaltar que el carácter universal de los derechos humanos, de los que forman parte los derechos de las minorías, no excluye la existencia legítima de ciertas condiciones impuestas al acceso a derechos minoritarios específicos. Por lo tanto, la ciudadanía no debe ser considerada como un elemento de la definición de “minoría”, sino que es más apropiado que los estados la consideren como una condición de acceso a ciertos derechos de las minorías.”

CDL-AD(2007)001, Informe sobre los derechos de los no ciudadanos y de las minorías, §§12-13 y 144.

“No existe una definición de nación minoritaria o comunidad minoritaria en la Constitución. Al respecto, la Comisión advierte, como ya lo ha hecho antes, que, a diferencia de la Constitución, la Ley sobre Minorías Nacionales adoptada en 2006 contiene una definición de minoría nacional basada en la ciudadanía, a pesar de la crítica expresada sobre la cuestión por la Comisión de Venecia (CDLAD(2004)026, §§31-33)¹. La ley debe ser reformada y la palabra “ciudadano” debe eliminarse de la definición. En efecto, el alcance de los derechos de las minorías debe entenderse de manera inclusiva y estos derechos deben restringirse sólo a los ciudadanos sólo cuando sea necesario.

CDL-AD(2007)047, Opinión sobre la Constitución de Montenegro, §54.

La Comisión de Venecia considera que es muy importante aclarar el sentido exacto de los conceptos utilizados para definir a los beneficiarios de los derechos y garantías contenidos en el proyecto de ley y usarlos de manera consistente, en armonía con los conceptos utilizados en los instrumentos internacionales pertinentes. En este contexto, hay que recordar que, según la Carta de Lenguas, “lenguas regionales o minoritarias” significa “lenguas que son: a) tradicionalmente usadas dentro de un territorio determinado en un estado por los nacionales de ese estado, que forman un grupo numéricamente más pequeño que el resto de su población, y b) diferentes del idioma oficial de ese estado”. Ninguna de las dos dimensiones mencionadas en la Carta de Lenguas fueron tomadas en cuenta por los redactores del proyecto al proponer una definición de lengua regional (“lengua tradicionalmente usada dentro de un territorio determinado en un estado por los miembros del grupo de lengua regional pertenecientes a una minoría lingüística”).”

CDL-AD(2011)008, Opinión sobre el Proyecto de Ley sobre Idiomas en Ucrania, §87.

II. LISTAS DE MINORÍAS PROTEGIDAS

“La Comisión acoge la derogación de las listas de minorías en la nueva ley. Advierte, sin embargo, que una lista de minorías se encuentra aún vigente en el preámbulo de la constitución. Como la Comisión tuvo oportunidad de hacer notar en su opinión sobre las reformas de 9 de noviembre de 2000 y 28 de marzo de 2001 de la Constitución de Croacia (véase el documento CDL(2001)69):

[...] Esto es contrario a la práctica generalmente aconsejada, tanto por el Consejo de Europa, como por el Alto Comisionado de la OSCE sobre Minorías Nacionales, ya que tiende a crear problemas legales relacionados con la protección de los derechos de las minorías (en particular, de aquéllas que pueden existir de hecho, pero que no aparecen

CDL(2011)018

en la lista) que superan con creces los beneficios políticos ganados con el reconocimiento de determinados grupos minoritarios, mismos que pueden lograrse mejor en el momento en el que las minorías busquen reclamar el ejercicio de un derecho específico.”

CDL(2000)079rev, Opinión sobre el Proyecto de Ley Constitucional sobre los Derechos de las Minorías en Croacia, §3.

“[...] las comunidades que deben ser consideradas como minorías nacionales “de acuerdo con el espíritu de esta ley”. El problema principal generado por esta lista es el relativo a su carácter aparentemente exhaustivo. (...) De mantenerse dicha lista, debe interpretarse explícitamente como no exhaustiva o indicativa, en razón de que, con el tiempo, otras comunidades pueden cumplir con los elementos de la definición.”

CDL-AD(2005)026, Opinión sobre el Proyecto de Ley del Estatuto de las Minorías Nacionales que Viven en Rumania, §21.

“El artículo 5 del proyecto de ley intenta dar una definición de “minorías nacionales”. Si bien dicha definición es muy amplia – en particular porque la enumeración de los elementos distintivos no es exhaustiva (“otras características”) – carece de la referencia esencial al deseo de las personas que pertenecen al grupo en cuestión, de preservar su identidad: por lo tanto se debe agregar esta referencia.

El artículo 5 contiene además una lista exhaustiva de minorías explícitamente reconocidas y protegidas en Bosnia. Tal como está, esta lista excluiría a las minorías no listadas de los diversos derechos en la ley y violaría así el concepto de igual protección de las minorías nacionales. Consecuentemente, se recomienda ampliamente su eliminación. De mantenerse, debe tener un carácter enunciativo (agregando la frase “y otros” o “tales como”).

Finalmente, parece más apropiado conjuntar los artículos 1 y 5, ya que ambos se refieren a la definición de minorías nacionales para los efectos del proyecto de ley.”

CDL-INF(2001)012, Opinión sobre el Proyecto de Ley sobre los Derechos de las Minorías Nacionales de Bosnia y Herzegovina, §4.

“Además de una definición general, el artículo 1, párrafo 5, enlista los pueblos indígenas de Ucrania: bielorrusos, búlgaros, armenios, gagauzos, griegos, judíos, caraítas, tártaros de Crimea, krymchak, moldavos, polacos, rusos, rumanos, eslovacos, húngaros y checos. De nuevo, el proyecto de ley parece no seguir los estándares internacionales en la materia. El elemento del tiempo es uno de los criterios esenciales de la definición del término “pueblos indígenas”: estos últimos son los habitantes originales de la tierra en la que han vivido desde tiempos inmemorables o, al menos, desde antes de la llegada de los últimos colonos. Un número considerable de personas que pertenecen a los grupos nacionales enlistados en el proyecto de ley debieron haber inmigrado al territorio ucraniano en momentos más recientes, y por ello no deben ser considerados “pueblos indígenas” de acuerdo con el estándar existente de derecho internacional.”

CDL-AD(2004)036, Opinión sobre el Proyecto de Ley sobre el Estatus de los Pueblos Indígenas de Ucrania, §23.

CDL(2011)018

“La ausencia de una definición de “minoría nacional” en la Convención Marco sobre Minorías Nacionales de 1994, junto con la especial sensibilidad del tema, llevaron a muchos estados a realizar declaraciones, al momento de su firma o ratificación, con el fin de precisar con más detalle qué grupos serían protegidos.

La mayoría de estas declaraciones contienen una definición del término “minoría nacional” para efectos de la Convención Marco y/o una lista de los grupos protegidos. Otras cuantas declaraciones no contienen ni una definición ni una lista de grupos protegidos, pero expresan una visión – al menos indirecta – sobre el requisito de ciudadanía.”

[...]

[...] un elemento que invita a tomar con precaución el texto de las declaraciones es que aunque los estados que han dado su propia definición del término “minoría nacional”, y/o una lista de grupos protegidos sin aludir al criterio de ciudadanía, un análisis de la práctica relativa puede efectivamente revelar que la mayoría de los derechos y las facilidades están disponibles *de facto* sólo para los ciudadanos.”

CDL-AD(2007)001, Informe sobre los derechos de los no ciudadanos y de las minorías, §§20, 21 y 25.

III. RECONOCIMIENTO DE LAS MINORÍAS

“Cualquier grupo que cumpla con los términos de la definición [en el párrafo 1: véase la sección “Definición de “minoría”] ha de ser tratado como una minoría étnica, religiosa o lingüística.”

CDL(1991)007, Propuesta de una Convención Europea para la Protección de las Minorías (reproducida en “La protección de las minorías”, Colección de Ciencia y Técnica de la Democracia, STD N°9, 1994, p.10).

“La propuesta de una convención no condiciona el goce de los derechos establecidos en el texto de las minorías o sus miembros a la obligación de reconocimiento previo.”

CDL(1991)008, Informe Aclaratorio sobre la Propuesta de una Convención Europea para la Protección de las Minorías, artículo 20; reproducido en “La protección de las minorías”, Colección de Ciencia y Técnica de la Democracia, N° 9, p. 24, 1994.

“Ahí permanece el problema de que una lista de minorías nacionales sigue formando parte del preámbulo de la constitución. Esto es contrario a la práctica generalmente aconsejada tanto por el Consejo de Europa como por el Alto Comisionado de la OSCE sobre Minorías Nacionales, ya que tiende a crear problemas legales relacionados con la protección de los derechos de las minorías (en particular, de aquellas que pueden existir de hecho, pero que no aparecen en la lista) que superan con creces los beneficios políticos ganados con el reconocimiento de determinados grupos minoritarios (mismos que pueden lograrse mejor en el momento en el que las minorías busquen reclamar el ejercicio de un derecho específico).

Además, la mayoría de los derechos garantizados en el proyecto de ley constitucional deben ejercerse de conformidad con normas específicas reglamentarias. La importancia de la jerarquía de las normas y la naturaleza “constitucional” de la ley deben enfatizarse al

CDL(2011)018

respecto. Las reformas a la constitución establecen que las leyes sobre derechos de las minorías deben ser “leyes orgánicas”, que requieren una mayoría calificada en el Parlamento para su adopción. Debe entonces entenderse que la nueva ley (constitucional) es superior a las leyes reglamentarias, cuya conformidad con la nueva ley puede ser examinada por la Corte Constitucional. Sin embargo, queda por ver si el nuevo artículo 83 de la Constitución, que prevé que las “leyes (leyes orgánicas) que regulan los derechos de las minorías nacionales deben adoptarse por dos terceras partes de la mayoría de votos de todos los representantes” funcionará en la práctica. Si se interpreta en el sentido de que las leyes reglamentarias deben ser consideradas leyes orgánicas, no sólo su adopción será extremadamente complicada, sino que se comprometerá posiblemente la revisión constitucional mencionada anteriormente, ya que las leyes reglamentarias tendrán la misma fuerza que la nueva ley constitucional.

CDL-INF(2001)15, Nota sobre las reformas a la constitución de Croacia, adoptadas el 9 de noviembre de 2000 y el 28 de marzo de 2001, §2.

“Una interpretación teleológica de la Convención Marco sugiere que sólo aquellos grupos de personas que estén, de hecho, expuestos al riesgo de ser dominados por la mayoría merecen protección. Así, la inferioridad numérica puede no ser un elemento suficiente, aunque sí necesario, para que un grupo de personas califique como “minoría” según el significado de la Convención Marco.

Desde el punto de vista de la Comisión, es necesario excluir del ámbito de aplicación de la Convención Marco a aquellos grupos de personas que, aunque son inferiores en número al resto de la población o a otros grupos de la misma, se encuentran, *de iure* o *de facto*, en una posición dominante o co-dominante.

Una *posición co-dominante* es encontrada típicamente en estados que están constituidos por muchos grupos étnicos –uno de los cuales será probablemente superior en número, si acaso mínimamente, a los otros– que dirigen conjuntamente, en igualdad de condiciones, los elementos estructurales esenciales del estado. En estas situaciones, mecanismos –tales como la provisión de un número equitativo de curules a cada grupo en los órganos o instituciones del estado que corrijan y neutralicen la operación del principio de mayoría a favor del grupo o grupos menos numerosos pueden preverse en la Constitución: por consiguiente, ninguno de los grupos co-dominantes puede ser superado en número dentro de las instituciones del estado. De esta forma, no hay necesidad de proteger a estos grupos, en la medida en que están en una posición co-dominante.

El estatus legal de un grupo co-dominante es esencialmente diferente al de una minoría protegida: esta última disfruta, de hecho, de ciertas garantías contra la operación ordinaria de la regla de mayoría, pero no está en igualdad de condiciones que la mayoría en cuanto a la gestión de las instituciones del estado.”

[...]

En ambientes descentralizados, puede haber situaciones en las que un grupo que no es minoría a nivel nacional, según lo descrito en el párrafo 6, pueda convertirse en minoría a nivel local y, por la operación de los mecanismos democráticos descentralizados, sea objeto de la posición dominante de otro grupo (que podría ser una minoría a nivel nacional). Debe destacarse en particular que los mecanismos que corrigen el funcionamiento de la regla de la mayoría a favor del grupo co-dominante (véase el párrafo 8 arriba) no existen necesariamente a nivel local.”

CDL(2011)018

CDL-AD(2002)001, Opinión sobre Posibles Grupos de Personas a quienes Puede Aplicárseles la Convención Marco para la Protección de las Minorías Nacionales en Bélgica, §§6-9 y 14.

“La Comisión recuerda que el proyecto de propuesta de la Comisión de Venecia de una Convención Europea para la protección de las minorías nacionales utilizó, en su artículo 2, las palabras “menores en número que el resto de la población del estado”.

La elección de la fórmula más apropiada dependerá de la situación demográfica en Ucrania; además, tiene que precisarse a qué subdivisión territorial del estado puede aplicarse este criterio. Esta cuestión está relacionada con el requisito de que el grupo minoritario no debe ser “dominante” (véase el CDL-AD(2002)1, Opinión sobre Posibles Grupos de Personas a quienes Puede Aplicárseles la Convención Marco para la Protección de las Minorías Nacionales en Bélgica).”

CDL-AD(2004)013, Opinión sobre los Dos Proyectos de Ley que reforman la Ley sobre Minorías Nacionales en Ucrania, §§27, 28.

“Una de las características esenciales de la protección a las minorías nacionales en Rumania es su representación garantizada en el Parlamento [9]. Esta representación minoritaria se garantiza en la práctica a través de la participación de las llamadas “organizaciones de ciudadanos que pertenecen a las minorías nacionales” en el proceso electoral. Si bien las personas que pertenecen a minorías nacionales son libres de organizarse en “asociaciones” para los propósitos de la Ordenanza Gubernamental No. 26/2000, tienen que cumplir ciertas condiciones adicionales si quieren tomar parte en las elecciones. Estas condiciones se establecen en el artículo 7 de la Ley No. 67/2004 sobre Elecciones Locales, respecto de las cuales la Comisión de Venecia adoptó una opinión crítica.

El capítulo III (artículos 38 a 50) del proyecto de ley sobre el estatuto de las minorías nacionales que viven en Rumania trata sobre las organizaciones de ciudadanos que pertenecen a minorías nacionales. El artículo 49 establece que éstas pueden tomar parte en las elecciones locales, parlamentarias y presidenciales, y el artículo 50 indica que, al hacerlo, se equiparan a los partidos políticos.

Las organizaciones de ciudadanos que pertenecen a minorías nacionales no han recibido, hasta el momento, reconocimiento público en la legislación rumana. Varios representantes de las minorías nacionales afirman que la Ordenanza Gubernamental No. 26/2000 sobre asociaciones y fundaciones, misma que es bastante liberal al establecer muy pocas condiciones jurídicas para crear una asociación, ha fallado en reconocer su función y naturaleza específicas, la cual es ayudar a las minorías nacionales a preservar y expresar su identidad cultural, lingüística y étnica, al tiempo que garantiza, al menos en cierto grado, su representación.

A pesar de la naturaleza restrictiva de las condiciones impuestas al registro de las organizaciones de ciudadanos que pertenecen a minorías nacionales (véase los párrafos 46-51 abajo), la Comisión considera que la inclusión en el proyecto de ley de un capítulo que trate sobre estas organizaciones constituye una notable mejoría, en tanto implica el reconocimiento público de su papel.

CDL(2011)018

Efectivamente, este papel no se ve reflejado apropiadamente en la regulación actual de la Ley No. 67/2004 sobre Elecciones Locales”.

CDL-AD(2005)026, Opinión sobre el Proyecto de Ley del Estatuto de las Minorías Nacionales que Viven en Rumania, §§42-45.

“En el periodo entre guerras, la Corte Permanente Internacional de Justicia (CPIJ) ya había concluido que la existencia de una minoría era una cuestión de “hecho” y no de “derecho”, lo que tornó irrelevante el “reconocimiento” estatal para el derecho internacional.

[...] Parecería que en el sistema de la ONU las personas pertenecientes a una minoría no necesitan contar con una ciudadanía para disfrutar de los derechos humanos y derechos de las minorías. En otras palabras, un grupo puede constituir una minoría incluso si sus miembros no han (todavía) obtenido la ciudadanía. En efecto, la existencia de una minoría es y debe ser una cuestión de hecho y no de derecho o de reconocimiento del gobierno, ya que a los gobiernos no se les debe permitir excluir a las minorías o desdibujarlas al no reconocerlas o al negarles arbitrariamente la ciudadanía [...].

“La calificación de minoría no debe depender de la fuerza numérica de un grupo. En efecto, incluso los grupos pequeños deben considerarse cubiertos por los instrumentos que protegen a las minorías, siempre que reúnan los elementos objetivos necesarios y expresen el deseo de cohesionarse como una minoría con el fin de preservar su identidad específica. Esto se atestigua tanto por la práctica del estado, que contiene numerosos ejemplos de protección concedidos a pequeñas minorías, como por las conclusiones adoptadas por organismos internacionales.”

CDL-AD(2007)001, Informe sobre los derechos de los no ciudadanos y las minorías, §§9, 95 y 121.

“La Comisión de Venecia opina que la protección del idioma ruso y de su uso como una expresión de identidad por parte de los miembros de la sociedad ucraniana que han escogido libremente esta identificación lingüística –y, por lo tanto, como idioma de una minoría nacional– es en efecto un objetivo legítimo. Lo anterior conlleva garantías claras y estables, de acuerdo con el criterio y las condiciones establecidos en los principales estándares internacionales aplicables, la Carta de Lenguas y la Convención Marco.

[...]

“Finalmente, se debe poner especial atención a la posición de las personas que pertenecen a la mayoría en términos del territorio de Ucrania en aquellas regiones en las que la minoría tiene una posición dominante.

La Comisión de Venecia advierte al respecto que el Comité Consultivo de la Convención Marco ha reconocido en diversas ocasiones que la mayoría a nivel nacional puede constituir una minoría a nivel regional, si las autoridades regionales cuentan con atribuciones relevantes respecto de los derechos garantizados en la Convención Marco. Las autoridades ucranianas deben examinar si las personas que hablan ucraniano tienen la necesidad de protección en regiones donde constituyen una minoría”.

CDL-AD(2011)008, Opinión sobre el Proyecto de Ley sobre Idiomas en Ucrania, §§72, 93 y 94.

CDL(2011)018

IV. PERTENENCIA A UNA MINORÍA

“Pertener a una minoría nacional debe ser una cuestión de elección individual y dicha elección no debe dar lugar a ninguna desventaja.”

CDL(1991)007, Propuesta de una Convención Europea para la Protección de las Minorías (reproducida en “La protección de las minorías”, Colección de Ciencia y Técnica de la Democracia, STD N°9, 1994, p.10).

“No parece correcto negar la libertad a una asociación minorista privada de aplicar sus propias reglas y requisitos para la admisión de sus miembros.”

CDL-MIN(1993)004rev, Opinión sobre la Ley Húngara No. 5190 sobre los Derechos de las Minorías Nacionales y Étnicas, Punto 4.

“En la ley debe quedar claro que es el individuo quien decide cómo expresar su afiliación y que los criterios “objetivos” para la pertenencia individual deben excluirse, mientras que debe cumplirse con los elementos básicos de la definición de minoría”.

[...]

Finalmente, debe quedar claro que esta disposición garantiza igualmente el derecho a cambiar de membresía de una minoría”.

CDL(2000)79rev, Opinión sobre el Proyecto de Ley Constitucional sobre los Derechos de las Minorías en Croacia, §4.

“[...] en cuanto a la necesidad [...] de obtener pruebas del historial de nacionalidad de los extranjeros que buscan acceso a los beneficios previstos para las minorías pertenecientes a un clan (*kin-minorities*), la Comisión considera que es preferible (incluso si no se exige en el derecho internacional) que la legislación pertinente establezca el criterio exacto que debe emplearse en la valoración del historial de nacionalidad. [...] Si bien [la Convención Marco] consagra el principio de la libertad de elección de los individuos respecto de la pertenencia a una minoría, no impide que los estados exijan el cumplimiento de ciertos criterios cuando concede privilegios a las personas pertenecientes a esa minoría. En otras palabras, la elección personal del individuo es un elemento necesario, pero no suficiente para tener ciertos privilegios específicos”.

CDL-INF(2001)19, Informe sobre el trato preferencial a las minorías nacionales por su estado anfitrión, §Da)ii).

“Un grupo de personas que es numéricamente inferior al resto de la población, que comparte características étnicas, culturales, lingüísticas o religiosas y desea preservarlas, no deben considerarse como una minoría en el sentido de la Convención Marco, sí y en la medida en que se encuentra en una posición dominante o co-dominante.

En situaciones de descentralización de poderes, la existencia de una “minoría” según el significado de la Convención Marco y, en particular, la cuestión de si un grupo es dominante o co-dominante, debe valorarse tanto a nivel nacional como local”.

CDL-AD(2002)001, Opinión sobre los Posibles Grupos de Personas a los que se les Puede Aplicar la Convención Marco para la Protección a las Minorías Nacionales en Bélgica, § 40-41.

CDL(2011)018

“El artículo 40, párrafo 4, que establece que el porcentaje de los miembros de una organización de ciudadanos que pertenecen a una minoría nacional que no formen parte de esa minoría debe ser menor al 25% es cuestionable, y puede resultar extremadamente difícil de monitorear en la práctica. El artículo 40, párrafo 5, que prohíbe ser miembro de dos organizaciones que pertenezcan a la misma minoría, también genera preguntas. Ambas disposiciones se traducen en una fuerte interferencia a la libertad de asociación, garantizada el artículo 11 de la Convenio Europeo sobre Derechos Humanos, y su justificación no es evidente.

Parece ser que el proyecto de ley supone que las organizaciones pueden integrarse sólo por ciudadanos, ya que dicho término está explícitamente contenido en la expresión “organizaciones de ciudadanos que pertenecen a minorías nacionales”. Es, sin embargo, difícil de entender por qué a estas organizaciones, establecidas para promover y proteger la identidad de la minoría nacional en cuestión, se les debe evitar que extiendan sus actividades a los no ciudadanos residentes en Rumania, y que pertenezcan a la misma minoría, y por qué a esos no ciudadanos se les impide *ex lege* convertirse en miembros de estas organizaciones. Este punto necesita mayor clarificación, particularmente en vista del hecho de que las competencias asignadas a esas organizaciones exceden de los privilegios electorales por mucho.

La Comisión reconoce que puede ser legítimo que el estado limite el derecho a participar en las elecciones parlamentarias y presidenciales sólo a aquellas organizaciones integradas únicamente por ciudadanos. El proyecto de ley, sin embargo, también parece dar a entender que sólo los ciudadanos que pertenecen a esas organizaciones pueden participar en las elecciones locales. Lo anterior no viola ninguna regla obligatoria del derecho internacional o europeo relativa al sufragio universal. Sin embargo, está surgiendo una tendencia de conceder derechos políticos locales a los residentes extranjeros. La Comisión sólo puede, por lo tanto, reiterar su recomendación anterior de introducir la posibilidad para los residentes permanentes no ciudadanos de participar en las elecciones locales en Rumania. Esto puede significar un progreso importante en términos de participación de los no ciudadanos pertenecientes a minorías nacionales”.

CDL-AD(2005)026, Opinión sobre el Proyecto de Ley del Estatuto de las Minorías Nacionales que Viven en Rumania, §§, 55-57.

“Desde la perspectiva de la Comisión de Venecia, es esencial que las autoridades garanticen que en los futuros censos las preguntas y formularios estén redactadas de tal manera que permitan a los individuos expresar su identidad lingüística y étnica libremente. Es esencial que las preguntas sean adecuadas y flexibles—preguntas opcionales y una lista abierta con respuestas alternativas, sin la obligación de afiliarse a una determinada categoría, que incluya también la posibilidad de afiliarse a múltiples identidades (por ejemplo, para niños de matrimonios mixtos)— para permitir que el censo refleje la elección real de cada individuo. Del mismo modo, el respeto a la libre expresión de la identidad étnica y lingüística es crucial al procesar la información obtenida.

La Comisión recuerda, a este respecto, el principio de la libre auto-identificación, consagrado en el artículo 3 de la CMPMN, y alienta a las autoridades de Ucrania a que garanticen que este principio se respete escrupulosamente y que se observen los estándares internacionales sobre la protección de datos personales. También es importante que las autoridades garanticen que los representantes de los distintos grupos

CDL(2011)018

de población sean consultados para la formulación de las preguntas y de la lista de opciones para responderlas. También se debe poner especial atención a los idiomas utilizados en los formularios del censo.

A la luz de la situación específica lingüística que prevalece en Ucrania, la Comisión, si bien está consciente de la dificultad que enfrentan las autoridades de Ucrania en redactar la pregunta sobre el idioma, considera que la elección individual debe ser el criterio principal para obtener información confiable a este respecto. El criterio del uso del lenguaje, como fue propuesto en el proyecto de ley, puede llevar a una distorsión indebida de la actual composición lingüística de la población, de sus necesidades y expectativas. Al mismo tiempo, mantendría un enfoque que puede tener su explicación en la situación heredada por Ucrania, debido a su historia reciente, pero que no estaría en línea con el principio fundamental del respeto a la identidad del individuo (véase al respecto el artículo 5 de la Convención Marco) (véase los comentarios relacionados a este respecto en la Parte V de esta opinión).”

CDL-AD(2011)008, Opinión sobre el Proyecto de Ley sobre los Idiomas en Ucrania, §§14-16.

V. EJERCICIO DE DERECHOS EN COMUNIDAD CON OTROS

“La protección internacional de los derechos de las minorías étnicas, lingüísticas y religiosas, así como de los derechos de los individuos que pertenecen a esas minorías... es un componente fundamental de la protección internacional de los derechos humanos”.

CDL(1991)007, Propuesta de una Convención Europea para la Protección de las Minorías, artículo 2, reproducido en “La protección de las minorías” Colección de Ciencia y Técnica de la Democracia, STD N° 9, 1994, p. 10.

“Con el objetivo de promover y reforzar sus características comunes, las personas que pertenecen a una minoría deben tener el derecho de asociarse y mantener contacto, en particular, con otros miembros de su grupo, incluso más allá de las fronteras nacionales. Este derecho debe incluir, en particular, el derecho de dejar el país y regresar libremente a él.”

CDL(1991)007, Propuesta de una Convención Europea para la Protección de las Minorías, (también se incluye en “La protección de las minorías”, Colección de Ciencia y Técnica de la Democracia, STD N° 9, 1994, p. 10).

“[...] Las minorías no son sólo la suma de individuos, sino representan también un sistema de relaciones entre ellos. Sin el concepto de derechos colectivos, la protección de las minorías estaría limitada en alguna medida.”

CDL(1991)008, Informe Aclaratorio sobre la Propuesta de una Convención Europea para la Protección de las Minorías, artículo 1, §5; reproducido en “La protección de las minorías”, Colección de Ciencia y Técnica de la Democracia, N° 9, p. 24, 1994.

CDL(2011)018

“Sin embargo, es importante no exagerar la diferencia entre estos dos sistemas de protección [de los derechos de los individuos que pertenecen a una minoría y de los derechos de la minoría como tal]. En el texto de la propuesta, la mayoría de los derechos reconocidos conciernen al individuo. Sólo un artículo reconoce los derechos de grupos: el artículo 3 (derecho de las minorías a ser protegidas contra cualquier actividad capaz de amenazar su existencia; el derecho de respetar, salvaguardar y desarrollar su identidad). Es más, dos disposiciones imponen a los estados obligaciones con respecto a las minorías: artículo 13 (obligación de abstenerse de la asimilación forzada) y artículo 14 (obligación de favorecer la participación efectiva de las minorías en los asuntos públicos, en especial en las decisiones que afecten a las regiones donde viven o en cuestiones que les interesen)”.

CDL(1991)008, Informe Aclaratorio sobre la Propuesta de una Convención Europea para la Protección de las Minorías, artículo 1, §16; reproducido en “La protección de las minorías”, Colección de Ciencia y Técnica de la Democracia, N° 9, p. 24, 1994.

“La Comisión de Venecia ya ha definido, en su propuesta de una Convención Europea para la Protección de las Minorías, los principios aplicables y los derechos que deben garantizarse en el ámbito de protección a las minorías lingüísticas. De conformidad con los artículos 7, 8 y 9 de la propuesta, las personas que pertenecen a una minoría deben tener el derecho de usar su idioma libremente, en público o en privado; cada vez que una minoría alcance un porcentaje sustancial de la población de una región o del total de la población, sus miembros deben tener el derecho, en la medida de lo posible, de hablar y escribir en su propio idioma a las autoridades políticas, administrativas y judiciales. Es más, en las escuelas del estado, la educación obligatoria debe incluir, para los estudiantes pertenecientes a una minoría, el estudio de su lengua materna. La Comisión ha reconocido que la garantía de enseñar la lengua materna es la piedra angular de la protección y promoción del lenguaje de un grupo minoritario.”

CDL-INF(1996)003, Opinión sobre las Disposiciones de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias que debe ser Aceptada por Todos los Estados Contratantes, §1.

“La Carta no busca crear derechos individuales o colectivos para las personas que usan lenguajes regionales o de minoría en un estado. Lo que intenta es salvaguardar “el valor del interculturalismo y multilingüismo” como una “importante contribución a la construcción de una Europa basada en los principios de la democracia y la diversidad cultural”, pero siempre “dentro del marco de la soberanía nacional e integridad territorial” (Véase el Preámbulo de la Carta y el párrafo 10 del Informe Aclaratorio)”.

CDL-INF(1996)003, Opinión sobre las Disposiciones de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias que debe ser Aceptada por Todos los Estados Contratantes §2.

“Interpretación del artículo 11 de la Recomendación 1201(1993)

a. “...las personas pertenecientes a una minoría nacional...”

“Los titulares del derecho previsto en el artículo 11 son “las personas que pertenecen a una minoría nacional”, no las minorías como tales, aunque, en opinión de la Comisión, a

CDL(2011)018

pesar de esta formulación, el derecho a la autonomía sólo es concebible como un derecho que se ejerce en asociación con otros. Por lo tanto, el derecho en cuestión no obliga a los estados a aceptar una entidad étnica organizada dentro de sus territorios, o la adherencia al concepto de pluralismo étnico como un componente del pueblo o de la nación, un concepto que puede afectar cualquier unidad del estado. La presentación del fenómeno de las minorías en el artículo 11 no es distinta a la de otras disposiciones del texto propuesto en la Recomendación 1201: es indirecta y basada en el reconocimiento de los derechos individuales, aunque sean ejercitados en asociación con otros (por ejemplo, colectivamente), un punto apenas mencionado en la declaración eslovaca que acompaña a la ratificación del tratado de vecindad con Hungría. Sin embargo, este elemento debe tomarse en consideración para fines de interpretación de la sustancia del derecho previsto en el artículo 11.

El artículo 1 proporciona una definición del término “minoría nacional”. Este término denota a un grupo de personas en un estado que: residen en el territorio del estado y son ciudadanas del mismo; mantienen lazos antiguos, firmes y duraderos con ese estado; muestran características étnicas, culturales, religiosas o lingüísticas, distintivas; son suficientemente representativas, aunque menores en número que el resto de la población del estado o región de ese estado, y están motivadas por el interés de preservar de manera conjunta lo que constituye su identidad común.

Se desprende de esta definición que los derechos incluidos en la Recomendación 1201 se garantizan a las personas que son nacionales (ciudadanos) del estado, y no a migrantes extranjeros. Lo anterior se hace más evidente por el hecho de que sólo las personas que pertenecen a las “minorías” históricas (que tengan lazos antiguos, firmes y duraderos con el estado) pueden gozar de dichos derechos.

La expresión «lazos antiguos, firmes y duraderos» debe interpretarse en el sentido de incluir los vínculos con el territorio de un estado como un componente de este último. De este modo, las personas pertenecientes a una minoría no perderán el estatus de minoría como resultado del traslado del territorio de un estado a otro o a uno nuevo, de forma que la Recomendación 1201 mantendrá su relevancia en el caso de ese traslado territorial o de una sucesión del estado –asumiendo, por supuesto, que las personas involucradas continúen siendo una minoría.”

CDL-INF(1996)004, Opinión sobre la Interpretación del Artículo 11 del Proyecto de Protocolo del Convenio Europeo sobre Derechos Humanos anexa a la Recomendación 1201 de la Asamblea Parlamentaria, §3 a.

“[...] la Comisión considera que cada minoría debe tener el derecho a elegir libremente su propia auto denominación, sin interferencia por parte de las autoridades de su estado. La solución adoptada por la Carta y la ley federal, que prevé que *“en los términos de esta Ley, todos los grupos de ciudadanos que se consideran o definan como pueblos, comunidades nacionales o étnicas, grupos nacionales o étnicos, naciones o nacionalidades, y que cumplan con las condiciones del [párrafo 1 de este artículo], serán tratados como minorías nacionales”*, parece ser la más apropiada a seguir también por el presente proyecto de ley. En cuanto al artículo 2 revisado, así como al resto del proyecto de ley, sólo se deben referir al término “minorías nacionales”. A este respecto, la Comisión asume que es intención de Montenegro introducir una jerarquía de categorías dentro de

CDL(2011)018

las “minorías” en Montenegro, y que cualquier terminología que se utilice en el proyecto final, el estatus legal y el alcance de la protección garantizados a las personas en comento deberá ser igual.”

CDL-AD(2004)026, Opinión sobre el Proyecto de Ley Revisado sobre el Ejercicio de los Derechos y Libertades de las Minorías Nacionales y Étnicas en Montenegro, §30.

“El capítulo V del proyecto de ley implementa lo que se podría describir como la dimensión colectiva de la protección concedida a las minorías nacionales. En efecto, la característica principal de un sistema de autonomía cultural es que va más allá del mero reconocimiento de los derechos de las personas que pertenecen a minorías nacionales. Esto se refleja en el artículo 57, párrafo 1, del proyecto, el cual define a la autonomía cultural como el derecho de una comunidad nacional de tener poderes de decisión en asuntos relativos a su identidad cultural, lingüística y religiosa, a través de consejos designados por sus miembros.

La primera parte del proyecto, y en particular los Capítulos I y II, parecen favorecer la protección a las minorías nacionales a través de derechos individuales, aunque el artículo 20 del proyecto menciona al mismo tiempo las garantías culturales de las personas que pertenecen a minorías nacionales y el derecho de las minorías nacionales a instituciones culturales públicas. Lo anterior se ve evidenciado por el uso frecuente de la expresión “personas que pertenecen a minorías nacionales” cada vez que se estipulan derechos. Para fortalecer la coherencia interna, el proyecto de ley podría aclarar –especialmente en sus dos primeros capítulos– que busca combinar la protección individual con la protección concedida al grupo. El consentimiento vinculante que se debe obtener de los Consejos de Minorías Nacionales previsto en el Capítulo V del proyecto de ley, refleja la particular importancia de esta segunda dimensión. La combinación de la protección individual y de grupo y su correcta articulación en el proyecto de ley, también deben analizarse desde la perspectiva de la protección judicial (véase el punto f, párrafo 39).

Es cierto que los principios internacionales en la materia muestran una clara preferencia por la protección de las minorías a través de los derechos individuales, pero no prohíben la adopción de medios de protección colectiva, por ejemplo, a través de derechos grupales, ya que puede ser también un medio para garantizar la participación de las minorías en asuntos públicos. De hecho, sólo las instituciones culturales pueden, en cooperación con las autoridades públicas, implementar la política de promoción y preservación de la cultura histórica y presente de las minorías nacionales. Es más, el ejercicio de derechos en conjunto con otros, incluyendo los derechos de personas que pertenecen a minorías nacionales, es a menudo una derivación de la libertad de asociación.”

CDL-AD(2005)026, Opinión sobre el Proyecto de Ley del Estatuto de las Minorías Nacionales que Viven en Rumania, §§60-62.

“Si bien cada persona que pertenece a una minoría goza de casi todos los derechos humanos y libertades individuales, el ejercicio de esos derechos “en conjunto con otros”, particularmente a través de la libertad de asociación, es a menudo indispensable para que una minoría preserve o desarrolle su identidad específica. Sin embargo, esto no es suficiente: el ejercicio de las libertades básicas y los derechos minoritarios reforzados por parte de los miembros de una minoría –incluso en conjunto con otros– pero sin ninguna

CDL(2011)018

participación estatal, podría dar lugar a dificultades casi insuperables para muchas minorías para mantener su identidad.

Los derechos de las minorías no deben ser considerados como una categoría distinta, ni ser interpretados o analizados de manera aislada de la familia de derechos humanos. Son más bien una combinación de los derechos humanos clásicos (universales) –los cuales se ejercen a menudo con otros– y los derechos/condiciones mejorados de las minorías. Si bien los primeros pueden implicar obligaciones positivas a cargo de los estados, los últimos necesitan indudable e inherentemente de una acción concertada, coherente e ininterrumpida del estado, dirigida a ofrecer oportunidades adecuadas y proporcionar un rango de derechos lingüísticos y de otro tipo y las facilidades para ejercerlos. Por tanto, se debe dar la debida consideración a este complejo conjunto de derechos y obligaciones en cualquier intento para determinar el alcance exacto de la acción del estado, a través del uso de criterios pertinentes”.

CDL-AD(2007)001, Informe sobre los derechos de los no ciudadanos y las minorías nacionales, §§108, 130.

VI. PRINCIPIO DE NO DISCRIMINACIÓN

A. Acción afirmativa – discriminación positiva

“La adopción de medidas especiales a favor de las minorías o de individuos pertenecientes a las minorías y enfocadas en promover la igualdad entre ellos y el resto de la población o en tener debidamente en cuenta sus condiciones específicas, no deben considerarse como un acto de discriminación”.

CDL(1991)007, Propuesta de una Convención Europea para la Protección de las Minorías, (también se incluye en “La protección de las minorías”, Colección de Ciencia y Técnica de la Democracia, STD N° 9, 1994, p. 10).

“[...] la naturaleza misma de las minorías implica que se deben tomar medidas especiales a favor de las personas que pertenecen a ellas. Por lo tanto, la no discriminación dentro del sentido de la propuesta no denota una igualdad formal entre los individuos que pertenecen a la minoría y el resto de la población, sino una igualdad sustantiva”.

CDL(1991)008, Informe Aclaratorio sobre la Propuesta de una Convención Europea para la Protección de las Minorías, artículo 4, §24; reproducido en “La protección de las minorías”, Colección de Ciencia y Técnica de la Democracia, °. 9, p. 24, 1994.

“Además, el artículo 7, párrafo 2 [*de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias*], cuyo alcance se extiende a todo el territorio nacional, contiene una cláusula de no discriminación que añade al reconocimiento de la admisibilidad de la discriminación positiva:

“Las partes se comprometen a eliminar, si aún no lo han hecho, cualquier distinción, exclusión, restricción o preferencia injustificada relacionado con el uso de un idioma regional o nacional y que intente disuadir o poner en peligro el mantenimiento o desarrollo del mismo”.

CDL(2011)018

Sin embargo, “la adopción de medidas especiales a favor de idiomas regionales o minoritarios [...] no se considera como un acto de discriminación contra los usuarios de idiomas más ampliamente utilizados.” Esta discriminación positiva se sigue lógicamente del objetivo mismo de la Carta, que es detener la decadencia de los idiomas regionales o minoritarios y, cuando sea posible, promover su uso para contribuir al “mantenimiento y desarrollo de la riqueza cultural de Europa y sus tradiciones” (Cfr. Preámbulo de la Carta”).

CDL-INF(1996)003, Opinión sobre las Disposiciones de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias que debe ser Aceptada por Todos los Estados Contratantes, §§4.2.

“La participación de las minorías en la vida pública se basa ante todo en el reconocimiento formal del principio de igualdad. [...] Sin embargo, el asegurar solamente el principio de igualdad no garantiza una participación real de las minorías en la vida pública; puede ser necesaria la adopción de medidas especiales en su favor”.

CDL-MIN(1998)001rev, Informe resumido sobre la participación de los miembros de minorías en la vida pública, Introducción.

“[...] la obligación de usar sólo el idioma de la mayoría en la esfera pública, y el hecho de que la educación se lleve a cabo en ese idioma, puede considerarse posiblemente como discriminación, ya que las medidas en cuestión consisten en un trato similar a personas que se encuentran en diferentes situaciones. En efecto, estas medidas privan a las personas que pertenecen a una minoría de los derechos asegurados a los miembros de la mayoría (derecho de comunicarse con las autoridades en su lengua materna; derecho a recibir educación o posiblemente a ser educado en su lengua materna). Sobre esa base, las medidas tomadas para fomentar el uso de los idiomas minoritarios en la esfera pública o en la educación no deben considerarse como medidas positivas, sino como medidas que permiten dar el mismo trato en situaciones diferentes.”

CDL-MIN(1998)001rev, Informe resumido sobre la participación de los miembros de minorías en la vida pública, §1.1.

“[...] La aplicación sustantiva del derecho a mantener la propia existencia o al menos la distinción cultural, lingüística y religiosa] conlleva la obligación específica de que el estado financie la enseñanza del y en el idioma minoritario y su uso en la administración pública, así como de financiar órganos responsables de representar y promover los intereses de las minorías. Cuando tales medidas no hacen más que tratar al grupo minoritario a la par del grupo mayoritario, carecen de fuerza “positiva” y se relacionan con la prohibición de la discriminación mediata, tal y como se describió en el párrafo precedente. Por otro lado, cuando van más allá, por ejemplo, concediendo apoyo financiero específico a ciertos órganos o productos minoritarios, son entonces medidas positivas genuinas.”

CDL-MIN(1998)001rev, Informe resumido sobre la participación de los miembros de minorías en la vida pública, §2.1.

“El reparto proporcional de curules entre los organismos territoriales o listas de candidatos no puede, por lo tanto, ser considerada como una medida positiva incluso se aplica –entre otros– a las minorías. La situación es distinta en lo que respecta a las medidas diseñadas

CDL(2011)018

para asegurar una proporción definida de nombramientos a cargos públicos de minorías. En este caso, el nombramiento de puestos entre mayoría y minoría o minorías, y su asignación dentro de la mayoría o minorías, se encuentran, de hecho, regidos por principios distintos. –más bien discriminación positiva, bajo 4

CDL-MIN(1998)001rev, Informe resumido sobre la participación de los miembros de minorías en la vida pública, §2.2.

“Cuando un trato específico no está relacionado con una característica intrínseca del grupo en comento, la situación es diferente; es un caso de acción afirmativa (en estricto sentido), a veces llamada “discriminación positiva” (indebidamente, ya que el término “discriminación” debe denotar sólo distinciones inaceptables).

[...]

La diferencia de trato, lejos de vulnerar la igualdad con el pretexto de promoverla, se considera por lo tanto fundada en un criterio moralmente justificado: el deseo de reparar el daño a las víctimas de discriminación. No obstante, lo anterior plantea un problema: estas medidas pueden beneficiar a miembros de minorías nacionales que no han sufrido ningún trato desfavorable, sin beneficiar a otras personas que han sido objeto de discriminación.

[...]

[...] El problema de las minorías es una cuestión de confianza mutua entre las mayorías y las minorías. La medidas a favor de las minorías pueden, por lo tanto, enviar el mensaje de las mayorías a las minorías de que no intentan oprimirlas en virtud de su fuerza numérica”.

CDL-MIN(1998)001rev, Informe resumido sobre la participación de los miembros de minorías en la vida pública, §2.3.

La igualdad efectiva puede requerir discriminación positiva

CDL(2000)079rev, Opinión sobre el Proyecto de Ley Constitucional sobre los Derechos de las Minorías en Croacia, §6.

“[...] La Comisión señala con aprobación que el artículo 3.5 del Proyecto de Ley claramente estipula que la implementación de los derechos de las minorías garantizados por la Constitución, la Convención Marco, otros tratados internacionales, la Ley sobre Minorías Nacionales y otras leyes, no debe ser considerada discriminatoria. Esto significa que, incluso si estos derechos constituyen una “discriminación positiva”, su ejercicio se permite no obstante la prohibición legal internacional y nacional a la discriminación. A este respecto, debe subrayarse que la “discriminación positiva” es legítima sólo si, y en la medida en que la acción positiva en comento sea necesaria para producir una igualdad sustantiva. El principio de proporcionalidad debe por lo tanto ser incorporado aquí como principio rector de la legislatura y la administración al determinar ciertas medidas positivas como necesarias”.

CDL-AD(2003)013, Opinión sobre el Proyecto de Ley de Reforma a la Ley de Minorías Nacionales de Lituania, §9.

“A este respecto, nuestro informe se enfoca en los logros de uno de los últimos desarrollos de la acción afirmativa en la esfera de las reglas electorales como un mecanismo para la participación de las minorías nacionales en los procesos de toma de decisiones. La participación en el proceso de toma de decisiones de los miembros de

CDL(2011)018

minorías nacionales se relaciona no sólo con el ejercicio de los derechos humanos generales, sino también con el ejercicio de derechos especiales de las minorías. Eso significa que los miembros de las minorías nacionales, cuando aparecen en la política como nacionales del estado, lo hacen al mismo tiempo como nacionales con necesidades especiales propias de las minorías.

La acción afirmativa relacionada con las minorías nacionales puede definirse en el sentido de conferir beneficios especiales a los individuos en virtud de su pertenencia a cierto grupo minoritario. Visto desde el punto de vista individual o de grupo, este principio parece de especial importancia para la implementación de la igualdad *de facto*, no sólo *de iure*.

Sin embargo, el principio de acción afirmativa está sujeto a menudo a la crítica. Usualmente se argumenta que las medidas que constituyen acciones afirmativas llevan a la discriminación de la mayoría. Esta es la razón por la cual la acción tomada debe ser proporcional a las necesidades del grupo minoritario en cuestión y dirigida a proporcionar los medios para lograr igualdad de oportunidades. La acción afirmativa debe verse como un mecanismo que no establece privilegios a las minorías, sino derechos efectivos que los miembros de la mayoría ya disfrutan.

[...]

“[...] Siguiendo la definición aceptada sobre acción afirmativa, se podría hablar sobre reglas electorales de acción afirmativa si van más allá del principio de no discriminación. Para que una regla electoral (disposición constitucional o ley) sea categorizada como una regla electoral de acción afirmativa necesita cumplir con las siguientes condiciones:

- Proporcionar a las minorías nacionales (individual o colectivamente) derechos efectivos que ya benefician a los miembros de la mayoría;
- Las preferencias establecidas por las reglas electorales deben estar exclusivamente limitadas a crear iguales oportunidades de participación para los miembros de minorías nacionales en la toma de decisiones.

En teoría, dichas reglas electorales de acción afirmativa pueden ser formuladas desde las diversas dimensiones del sistema electoral y de la ley electoral. En la práctica, diversas medidas en forma de reglas electorales se implementan también en los distintos países de Europa. Las reglas electorales de acción afirmativa más usadas se encuentran en las siguientes áreas:

- el sistema electoral en general (sistema proporcional o mixto)
- el derecho al voto (derecho al voto dual y listas nominales especiales)
- el umbral numérico de representación
- los distritos electorales (su tamaño, forma y magnitud)
- curules o escaños reservados
- representación (sobre-representación)
- uso del idioma de las minorías nacionales en el proceso electoral.”

[...]

“La acción afirmativa en la esfera de las reglas electorales lleva a otros temas jurídicos relevantes. Esto demuestra una vez más la naturaleza controversial de la acción afirmativa en general. Sin embargo, su razón fundamental es fuerte y con base en ella los países desarrollarán una amplia diversidad de mecanismos de acuerdo con sus tradiciones históricas y legales, y el sistema político. En ese sentido, el Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral de la Comisión de Venecia proporciona algunos principios

CDL(2011)018

básicos para desarrollar reglas electorales de acción afirmativa de acuerdo con la tradición electoral de Europa. De entre ellas, haremos énfasis aquí de los siguientes principios:

- a. Se deben permitir los partidos que representen a las minorías nacionales. Sin embargo, la participación de minorías nacionales en los partidos políticos no es y no ha de ser restringida a los llamados partidos de base étnica.
- b. Las reglas especiales que garanticen a las minorías nacionales curules o escaños reservados o prevean excepciones al criterio normal de asignación de curules o escaños a los partidos que representen a las minorías nacionales (por ejemplo, excepción de un requisito de quórum) no van, en principio, en contra del sufragio igualitario.
- c. Ni los candidatos ni los electores deben encontrarse obligados a revelar su pertenencia a una minoría nacional.
- d. Los umbrales de representación electoral no deben afectar las oportunidades de las minorías nacionales de ser representadas.
- e. Los distritos electorales (su número, tamaño, forma y magnitud) pueden ser diseñados con el propósito de aumentar la participación de las minorías en el proceso de toma de decisiones.

Las reglas electorales de acción afirmativa, como lo demuestra la experiencia del Alto Comisionado de la OSCE sobre Minorías Nacionales, son particularmente fructíferas cuando se aplican a las elecciones locales. Además, en territorios donde las minorías nacionales representan una parte sustancial de la población, la delimitación de entidades territoriales (circunscripciones territoriales, municipios), de modo tal que evite la dispersión de los miembros de una minoría nacional, puede favorecer la representación de las minorías en los órganos electos, como lo subraya la Recomendación 43, sobre la Autonomía Territorial y Minorías Nacionales, del Congreso de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa.

Los principios mencionados pueden proporcionar una base para desarrollar marcos europeos comunes, si no aún estándares para las reglas de acción afirmativa, para la participación de las minorías nacionales en la toma de decisiones”.

CDL-AD(2005)009, Informe sobre reglas electorales y acción afirmativa para la participación de las minorías nacionales en el proceso de toma de decisiones en los países europeos, §§9-11, 15, 16, 68-70.

“El artículo 15 de la Convención Marco para la Protección de las Minorías Nacionales del Consejo de Europa establece que “los partidos han de crear las condiciones necesarias para la participación efectiva de personas pertenecientes a minorías nacionales en la vida cultural, social y económica y en los asuntos públicos, particularmente en aquéllos que las involucran.”

La acción afirmativa en la esfera de las reglas electorales es uno de los medios para lograr la participación efectiva de las personas que pertenecen a minorías nacionales. El Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral de la Comisión de Venecia provee algunos elementos básicos para desarrollar reglas electorales de acción afirmativa de conformidad con la tradición electoral de Europa, tales como: partidos que representen a minorías nacionales; escaños o curules reservados para las minorías nacionales; umbrales de participación electoral que no afecten las oportunidades de las minorías

CDL(2011)018

nacionales de ser representadas; los distritos electorales (su número, tamaño, forma y magnitud) pueden ser diseñados con el propósito de aumentar la participación de las minorías en los procesos de toma de decisiones.”

CDL-AD(2005)011, Informe sobre la derogación de restricciones al derecho al voto en las elecciones generales.

“Aunque los derechos humanos y las libertades fundamentales fueron ideados originalmente para imponer una obligación a los estados de no interferir con su ejercicio (es decir, una obligación esencialmente negativa), interpretaciones subsecuentes y especialmente la jurisprudencia de la CoEDH han inferido obligaciones positivas a cargo de los estados: éstos tienen ahora el deber de proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales contra violaciones que no emanen de ellos. La posibilidad de dichas obligaciones positivas también ha sido reconocida en diferentes contextos por la Corte Europea de Derechos Humanos, incluyendo el de las personas que tiene derecho a una protección en instrumentos sobre minorías.

De ello se deduce que la acción organizada del estado dirigida a ayudar a las minorías a preservar y desarrollar los elementos esenciales de su identidad es crucial, y de hecho mandada tanto por el texto como por el espíritu de los estándares internacionales pertinentes, por ejemplo, la Convención Marco sobre las Minorías Nacionales y la Carta Europea para las Lenguas Regionales o Minoritarias. Aunque un tanto controversial en un principio, el deber del estado de llevar a cabo acciones positivas es ahora ampliamente aceptado, en relación con el artículo 27 del PIDCP, como lo demuestra el Convenio de Derechos Humanos y corroboran diversas opiniones académicas jurídicas. La Declaración sobre Minorías Nacionales de la ONU de 1992 deja claro que los derechos que detalla requieren a menudo de acciones, incluyendo medidas protectoras y el fomento de condiciones para la promoción de su identidad, y medidas activas específicas por parte del estado.

[...]

La acción positiva es esencial para que las personas que pertenecen a minorías afirmen su identidad específica, siendo éste el objetivo de todo régimen de protección a las minorías. Los estándares internacionales exigen dicha acción positiva, principalmente a través de disposiciones programáticas, las cuales establecen objetivos. Estas disposiciones, mismas que no son en principio directamente aplicables, dejan a los estados interesados un importante margen de apreciación en la implementación de los objetivos a los que se han comprometido, permitiéndoles así tomar en cuenta circunstancias particulares.”

CDL-AD(2007)001, Informe sobre los derechos de los no ciudadanos y las minorías, §107, 109 y 131.

“Parece cuestionable que sólo las “condiciones de vida extremadamente desfavorables” puedan justificar medidas a favor de las minorías nacionales que no sean consideradas como discriminatorias.

CDL-AD(2007)004, Opinión sobre la Constitución de Serbia, §43.

La aplicación de las leyes de odio debe delimitarse con el fin de evitar que las restricciones que tienen el objetivo potencial de proteger a las minorías contra los abusos, el extremismo o el racismo, tengan el efecto perverso de amordazar a la oposición y a las

CDL(2011)018

voces disidentes, silenciando a las minorías, y reforzando el discurso e ideología política, social y moral dominantes.

Una preocupación legítima que surge al respecto es que sólo las creencias y convicciones religiosas de *algunos* serían protegidas. Ello podría ser así en razón de su pertenencia a la mayoría religiosa o a una minoría religiosa poderosa; o de su reconocimiento como grupo religioso. [...]"

CDL-AD(2008)026, Informe sobre la relación entre la libertad de expresión y la libertad de religión: la cuestión de la regulación y persecución de la blasfemia, el insulto religioso y la incitación al odio religioso, §§58, 78.

El catálogo de criterios que no permite ningún "privilegio o restricción" se amplió y ahora también contiene el criterio de "afiliación a una minoría". Esto puede causar problemas, ya que la protección minoritaria con base en el derecho internacional exige que se acepten algunos tipos de privilegios (por ejemplo, el uso de la lengua materna; escuelas especiales). Es importante interpretar el artículo 27 a la luz del artículo 56, el cual permite el uso de los idiomas minoritarios.

CDL-AD(2009)024, Opinión sobre el Proyecto de Ley en Ucrania que Reforma a la Constitución, presentada por el Presidente de Ucrania, §20.

B. Discriminación directa e indirecta

– "[...] las medidas ostensiblemente no discriminatorias que no obstante tengan un impacto proporcionalmente mayor en los miembros de un grupo (una minoría nacional es un ejemplo de ello) o que sean proporcionalmente más favorables para los miembros de otro grupo [...] sólo son aceptables si sirven a un interés público primordial. De lo contrario, constituyen discriminación indirecta.

CDL-MIN(1998)001rev, Informe resumido sobre la participación de los miembros de minorías en la vida pública, §1.2

– [...] para determinar si la disposición sobre el conocimiento del idioma oficial [del país] [para poder ser nombrado a un cargo en la administración pública] constituye o no una forma de discriminación indirecta contra las minorías, debe considerarse primero si el idioma de la minoría comparte o no un estatus de idioma oficial; segundo, el nivel exigido de dominio del lenguaje, y, además, qué tan gradualmente se impone el requisito, así como la posible aplicación de medidas programadas para evitar la exclusión de miembros de minorías de los nombramientos públicos."

CDL-MIN (1998)001rev, Informe resumido sobre la participación de los miembros de minorías en la vida pública, §1.2 A.)

"Los estados están obligados a respetar los acuerdos internacionales sobre derechos humanos de los que son parte. En consecuencia, en el ejercicio de sus atribuciones deben respetar en todo momento los derechos humanos y las libertades fundamentales. Entre éstos, la prohibición de discriminación, prevista, entre otros, por la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Marco.

CDL(2011)018

Particularmente, los estados que son parte el Convenio Europeo sobre Derechos Humanos (de aquí en adelante, “el Convenio” o CEDH) deben garantizar el goce no discriminatorio de los derechos consagrados en ella a todas las personas que se encuentren dentro de su jurisdicción. Un estado debe rendir cuentas según el artículo 1 del Convenio también por sus actos con efectos extraterritoriales: todos los individuos afectados en consecuencia, sean extranjeros o nacionales, pueden caer dentro de la jurisdicción de ese estado.

La legislación y las regulaciones objeto del presente estudio buscan conferir un trato preferencial a ciertos individuos, por ejemplo los ciudadanos extranjeros con un pasado nacional específico. Por lo tanto, crean un trato diferente (entre estos individuos y los ciudadanos del estado anfitrión (*kin-State*); entre ellos y los otros ciudadanos de su estado de origen; y entre ellos y los extranjeros que pertenecen a otras minorías), lo que podría constituir discriminación –basada en razones esencialmente étnicas– y violar el principio de no discriminación mencionado anteriormente.

La discriminación debe invocarse en relación con el derecho garantizado por el Convenio. No todos los beneficios concedidos por la legislación bajo consideración se refieren, al menos, *prima facie* a derechos garantizados. Algunas disposiciones del CEDH podrían ser pertinentes: en primer lugar, el artículo 2 del Primer Protocolo; posiblemente, el artículo 8 del Convenio y el artículo 1 del Primer Protocolo.

La jurisprudencia de Estrasburgo demuestra que un trato diferente de personas en situaciones similares no se encuentra siempre prohibido: a diferencia de cuando la distinción de trato pueda ser objetiva y razonablemente justificada, teniendo en cuenta el margen aplicable de apreciación. La existencia de una justificación debe valorarse en relación con los objetivos perseguidos (los cuales deben ser legítimos) y con los efectos que la medida en cuestión cause, considerando los principios generales que prevalecen en las sociedades democráticas (debe haber una relación razonable de proporcionalidad entre el objetivo legítimo perseguido y los medios empleados para obtenerlo).

El artículo 14 prohíbe la discriminación entre los individuos basada en su estatus personal; contiene una lista abierta de ejemplos de motivos prohibidos de discriminación, la cual incluye el idioma, la religión y el origen nacional. En cuanto a la base para la diferencia en el trato según las leyes y regulaciones en cuestión, en opinión de la Comisión, la circunstancia de que a una parte de la población se le dé un trato menos favorable en razón de su no pertenencia a un grupo étnico específico no es, en sí, discriminatorio, y tampoco contrario a los principios del derecho internacional. En efecto, la focalización étnica se hace comúnmente, por ejemplo, en las leyes de ciudadanía. La aceptabilidad de este criterio dependerá, por supuesto, del objetivo perseguido.

Al respecto, la Comisión encuentra apropiado distinguir entre los beneficios concedidos por la legislación en cuestión, de acuerdo a su naturaleza, en aquellos relativos a la educación y cultura y otros.

En lo que se refiere a los primeros, el trato diferencial que engendran puede justificarse por el objetivo legítimo de fomentar los lazos culturales de la población a la que van dirigidos con la población del estado anfitrión. Sin embargo, para ser aceptables, las preferencias concedidas deben estar genuinamente vinculadas con la cultura del estado y ser proporcionales. En opinión de la Comisión, por ejemplo, la justificación de la

CDL(2011)018

concesión de beneficios educativos con base en un criterio puramente étnico, independiente de la naturaleza de los estudios perseguidos por el individuo en cuestión, no sería evidente.

En ámbitos diversos a la educación y la cultura, la Comisión considera que el trato preferencial sólo puede concederse en casos excepcionales, y cuando se demuestre que se persigue un objetivo genuino de mantener los lazos con el estado anfitrión y que es proporcional a ese objetivo (por ejemplo, cuando la preferencia se refiere al acceso a aquellos beneficios que están siempre a disposición de otros ciudadanos extranjeros que no tienen un pasado nacional relacionado con el estado anfitrión)”.

CDL-INF(2001)019, Informe sobre el trato preferencial de las minorías nacionales por sus estados anfitriones, D.d.

“[...] Se puede afirmar que el CEDH ofrece un mecanismo poderoso y eficiente de protección de las personas –sean ciudadanos o no– pertenecientes a minorías, siempre y cuando la violación a los derechos humanos clásicos y libertades fundamentales esté en juego, principalmente en razón de una interferencia excesiva del estado. Sin embargo, el CEDH ha producido resultados limitados bajo la prohibición de la discriminación, en lo que concierne a la obligación del estado de implementar medidas especiales a favor de las minorías para compensar su posición vulnerable y desfavorecida. Este estado de cosas puede explicarse por la limitación inherente del artículo 14 del CEDH, cuya violación necesita ser invocada en correlación con otro derecho sustantivo. La práctica del CEDH, por lo tanto, no parece ofrecer ejemplos de sentencias que promuevan medidas especiales para los grupos minoritarios, ya sea en el contexto de las demandas interpuestas por ciudadanos o por no ciudadanos. El Protocolo Adicional No.12 del CEDH, el cual entró en vigor el 1 de abril de 2005, podría fomentar futuros desarrollos en este sentido, aunque su informe aclaratorio sugiere precaución a este respecto.

[...]

También es claro, a partir de la práctica del CCCM (Comité Consultivo del Convenio Marco sobre la Protección de las Minorías Nacionales) , que el estado tienen el deber de fomentar un espíritu de tolerancia y diálogo intercultural entre todos los grupos que viven en su territorio, con independencia de la ciudadanía (artículo 6, §§1, CMMN), y que una función importante del estado es *proteger* a las minorías y a sus miembros –incluyendo a los no ciudadanos– de amenazas o actos de discriminación (artículo 6, §§2, CMMN), particularmente de aquéllos perpetrados por otros individuos o grupos.

[...]

[...] El ACMN (Alto Comisionado para la Protección de las Minorías Nacionales) ha enfatizado que los derechos humanos internacionalmente protegidos son universales, también en el sentido de que deben ser garantizados a todas las personas dentro de la jurisdicción del estado sin discriminación. Ha hecho hincapié en que los derechos de las minorías son una parte integral de los derechos humanos, y que el principio de un trato igualitario se extiende al goce de los derechos de las minorías. En efecto, para lograr una igualdad plena, los derechos de las minorías tiene que estar garantizados, en adición a las medidas en contra de la discriminación.

[...]

[...] En ciertas situaciones particulares, es probable, en efecto, que un requisito de ciudadanía tenga efectos discriminatorios al excluir a ciertos miembros de los grupos de minorías que también deseen preservar su identidad específica. Por ejemplo, un requisito de ciudadanía es probable que dé la señal incorrecta de que los no ciudadanos no pueden tener derechos y facilidades que existen para las minorías: en la realidad, los

CDL(2011)018

derechos humanos son universales y la mayoría de los derechos de las minorías—especialmente los lingüísticos— ya reconocidos a un grupo minoritario, no deben ser negados a ciertos individuos con base en su ciudadanía como tal, pues dicha diferenciación difícilmente respetaría los principios de igualdad y no discriminación.

[...]

Teniendo en mente la necesidad de respetar el principio de igualdad y la prohibición de discriminación, es necesario basarse en criterios objetivos cuando se decide desarrollar medidas especiales a favor de los grupos minoritarios [...].

[...]

Los estados pueden, por lo tanto, exigir que los distintos criterios objetivos se cumplan en relación con los derechos y medidas en juego. Por ejemplo, una serie de criterios que constaten un vínculo fuerte y duradero con el territorio pueden ser garantizados cuando se trata de autorizar el despliegue de indicaciones topográficas bilingües, pero ciertamente no antes de tomar medidas para proteger a las personas sujetas a actos de discriminación, hostilidad o violencia como resultado de su afiliación a una minoría [...].”

CDL-AD(2007)001, Informe sobre los derechos de los no ciudadanos y las minorías nacionales, §§19, 40, 82, 129, 134 y 136.

“la Comisión considera que, con base en la obligación de un trato equitativo a las personas que pertenecen a minorías nacionales de la Convención Marco, es preferible que la constitución incorpore explícitamente los derechos de estas personas en vez de confiar sólo en la regla general de no discriminación [...]”.

CDL-AD(2008)009, Opinión sobre la Constitución de Bulgaria, §62.

“En un país donde hay un marcado vínculo entre la etnicidad y una iglesia en particular, como el que existe en Armenia (98% pertenece a la etnia armenia; 90% de los ciudadanos pertenecen nominalmente a la SIAA), existe la posibilidad de que otras religiones sean discriminadas. Para evitar esta posibilidad, existe una necesidad especial de proteger el pluralismo en la religión, que es un elemento importante de la democracia.

La “relación especial” entre el estado y la SIAA se regula por la “Ley de la República de Armenia con respecto a la Relación entre la República de Armenia y la Santa Iglesia Apostólica Armenia” (véase el párrafo 9). Los privilegios expresamente otorgados a la SIAA en esta legislación hacen particularmente necesario asegurar que haya garantías en otros instrumentos normativos de que el estado otorgará todos los derechos necesarios a otras religiones. La SIAA es reconocida como parte de la identidad de Armenia, pero no debe permitirse la supresión de otras religiones para mantener esta identidad”.

CDL-AD(2009)036, Opinión Conjunta sobre la Ley de Reformas y Adiciones a la Ley sobre la Libertad de Consciencia y Organizaciones Religiosas y sobre la Ley para Reformar el Código Penal de la República de Armenia, §§20, 21.

“En particular, ciertas medidas son discriminatorias contra estas últimas [las otras religiones], como aquéllas que restringen la elegibilidad para el servicio público a los miembros de la religión predominante u que les otorgan privilegios económicos o que imponen restricciones especiales a la práctica de otras religiones, no son compatibles con la prohibición de discriminación basada en la religión o creencia ni con la garantía de protección igualitaria del artículo 26 [del PIDCP].” De este modo, dicho estatus no debe

CDL(2011)018

permitirse para reprimir, discriminar, o fomentar la hostilidad hacia otras religiones, para mantener esta identidad”.

CDL-AD(2010)054, Opinión Conjunta Provisional sobre la Ley de Reformas y Adiciones a la Ley sobre la Libertad de Consciencia y Organizaciones Religiosas y sobre la Ley para Reformar el Código Penal, el Código de Infracciones Administrativas y la Ley sobre Caridad, de la República de Armenia, §26.

VII. DERECHOS LINGÜÍSTICOS

“Toda persona perteneciente a una minoría lingüística debe tener el derecho de usar su idioma libremente, en público y en privado.

Cuando una minoría alcance un porcentaje sustancial de la población de una región o de la población total, sus miembros han de tener el derecho, en la medida de lo posible, a hablar y escribir en su propio idioma a las autoridades políticas, administrativas y judiciales de su región o, cuando sea apropiado, al estado. Estas autoridades han de tener la correspondiente obligación de responder”.

CDL(1991)007, Propuesta de una Convención Europea para la Protección de las Minorías (reproducido en “La protección de las minorías”, Colección de Ciencia y Técnica de la Democracia, STD N° 9, 1994, p. 10).

“[...] El conocimiento y la posibilidad de emplear la lengua materna constituye la esencia de la identidad cultural de una minoría, por ejemplo, con la pérdida de su idioma, una minoría también puede perder su identidad y eventualmente desaparecer.”

CDL-INF(1996)003, Opinión sobre las Disposiciones de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias que debe ser Aceptada por Todos los Estados Contratantes, §1.

“En opinión de la Comisión de Venecia, la pregunta que surge no es si los derechos lingüísticos deben beneficiarse de una garantía colectiva a nivel europeo (no tiene duda de esto), sino si la creación de un núcleo duro sobre la base de las disposiciones de la Carta Europea para las Lenguas Regionales o Minoritarias es una forma apropiada de garantizar esos derechos.”

CDL-INF(1996)003, Opinión sobre las Disposiciones de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias que debe ser Aceptada por Todos los Estados Contratantes, §1.

“La Comisión concuerda con el relator de la Asamblea en que hay una laguna incuestionable en el Convenio Europeo sobre Derechos Humanos respecto a la protección especial de los derechos de las minorías lingüísticas. Aunque el artículo 14 del Convenio, junto con el artículo 2 del Protocolo Adicional, permiten algún grado de protección en esta área (véase la sentencia de la Corte Europea de Derechos Humanos en el caso del lenguaje belga, sentencia de fondo de 27 de junio de 1968, Serie A, No. 6), el Convenio no garantiza explícitamente ninguna libertad lingüística; es más, la jurisprudencia de los órganos del Convenio no parece especificar que dichos derechos puedan derivarse de los derechos a la libertad de expresión (artículo 10, véase el caso

CDL(2011)018

“*Sadik Ahmet v. Greece*”, actualmente en trámite ante la Corte), libertad de pensamiento y conciencia (artículo 9) o el artículo 3 del Protocolo No. 1 (véase el caso “*Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*” de 2 de marzo de 1897, Serie A, No. 113).”

CDL-INF(1996)003, Opinión sobre las Disposiciones de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias que debe ser Aceptada por Todos los Estados Contratantes, §1.

“La Carta Europea para las Lenguas Regionales o Minoritarias busca proteger y promover los idiomas regionales o minoritarios como un componente en peligro de la herencia cultural de Europa. Por esa razón, se hace hincapié sobre la dimensión cultural y el uso de esos idiomas en diferentes aspectos de la vida, como lo es en la educación (artículo 8), en los tribunales (artículo 9), en las relaciones con las autoridades administrativas (artículo 10), en los medios (artículo 11), en las actividades y servicios culturales (artículo 12), en la vida económica y social (artículo 13) y en los intercambios transfronterizos (artículo 14).”

CDL-INF(1996)003, Opinión sobre las Disposiciones de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias que debe ser Aceptada por Todos los Estados Contratantes, §2.

“La Carta no busca crear derechos individuales o colectivos para las personas que usan lenguajes regionales o de minoría en un estado. Lo que intenta es salvaguardar “el valor del interculturalismo y multilingüismo” como una “importante contribución a la construcción de una Europa basada en los principios de la democracia y la diversidad cultural”, pero siempre “dentro del marco de la soberanía nacional e integridad territorial” (Véase el Preámbulo de la Carta y el párrafo 10 del Reporte Aclaratorio).”

CDL-INF(1996)003, Opinión sobre las Disposiciones de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias que debe ser Aceptada por Todos los Estados Contratantes, §2.

“[...] la definición de idioma regional o minoritario como la establece la Carta en su artículo 1.a.i sólo cubre aquellos idiomas que se usan tradicionalmente dentro del territorio de un estado por sus nacionales, y son distintos de los idiomas oficiales del mismo, y no incluye ni los idiomas de los migrantes ni los dialectos (artículo 1.a.ii).”

CDL-INF(1996)003, Opinión sobre las Disposiciones de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias que debe ser Aceptada por Todos los Estados Contratantes, §2.

“[...] la obligación de usar sólo el idioma de la mayoría en la esfera pública, y el hecho de que la educación se lleve a cabo en ese idioma, puede considerarse posiblemente como discriminación, ya que las medidas en cuestión consisten en un trato similar a personas que se encuentran en diferentes situaciones. En efecto, estas medidas privan a las personas que pertenecen a una minoría de los derechos asegurados a los miembros de la mayoría (derecho de comunicarse con las autoridades en su lengua materna; derecho a recibir educación o posiblemente a ser educado en su lengua materna). Sobre esa base, las medidas tomadas para fomentar el uso de los idiomas minoritarios en la esfera pública o en la educación no deben considerarse como medidas positivas, sino como medidas que permiten dar el mismo trato en situaciones diferentes.”

CDL(2011)018

CDL-MIN(1998)001rev, Informe resumido sobre la participación de los miembros de minorías en la vida pública, §1.1

“La aplicación sustantiva del derecho a mantener la propia existencia, o al menos la distinción cultural, lingüística y religiosa [...]”

“[...] conlleva la obligación específica a cargo del estado de financiar la educación de y en el idioma minoritario y su uso en la administración pública, y financiar a los órganos responsables de representar y fomentar los intereses de las minorías.”

CDL-MIN(1998)001rev, Informe resumido sobre la participación de los miembros de minorías en la vida pública, § 2.1

“Las personas que pertenecen a minorías nacionales deben tener el derecho de usar su idioma minoritario libremente y sin interferencia, en privado o en público, oralmente o por escrito. Si bien este derecho como tal no exige la adopción de una legislación específica, los criterios que permiten que las personas que pertenecen a una minoría ejerzan este derecho en sus relaciones con la administración pública no están claramente establecidos. Además, el párrafo 1 introduce una restricción importante al derecho de usar el idioma minoritario estableciendo que se ha de otorgar “sin perjuicio a las disposiciones de las leyes que rigen el uso del idioma del estado en la vida pública de Lituania”. Se puede encontrar una restricción comparable (“dentro del estado de derecho”) en el tercer párrafo con relación al derecho de colocar carteles o inscripciones públicas en el lenguaje minoritario, así como en el artículo 8.1 en cuanto al establecimiento y administración de las escuelas (“dentro del estado de derecho”).

Las personas que pertenecen a minorías nacionales también deben tener el derecho a recibir información de la administración pública en el idioma minoritario o en un idioma “aceptable para ambas partes”. Considerando la importancia del derecho de las personas que pertenecen a una minoría nacional a utilizar su lengua materna en sus relaciones con las autoridades administrativas, esta disposición plantea problemas como el de la voluntad del estado de garantizar la presencia de funcionarios que puedan proporcionar información en el idioma minoritario. Además, el ejercicio efectivo del derecho a recibir información está a discreción de los servidores públicos que han de dar la información solicitada “en la medida de lo posible” en el idioma minoritario o en un idioma “aceptable para ambas partes” (artículo 6.2).

Con el objeto de garantizar el ejercicio efectivo del derecho a usar un idioma minoritario, la Comisión recomienda que el proyecto de ley y la legislación que regula el uso del idioma minoritario, en especial en las relaciones con la administración pública, incluyan disposiciones sobre:

- a. los criterios y lineamientos precisos que permitan determinar “las áreas habitadas por personas que pertenecen a una minoría nacional en *números sustantivos*”, en donde estas personas puedan dirigirse a la administración pública en su lengua materna, o colocar carteles o inscripciones públicas en el idiomas minoritario;
- b. un procedimiento administrativo a seguir por las personas que deseen presentar solicitudes escritas en el idioma minoritario, y
- c. las condiciones precisas para colocar carteles o inscripciones públicas en el idioma minoritario.

CDL(2011)018

La Comisión advierte también la falta del derecho a colocar nombres de lugares en el idioma minoritario en áreas tradicionalmente habitadas en números sustanciales por minorías.”

CDL-AD(2003)013, Opinión sobre el Proyecto de Ley de Reforma a la Ley de Minorías Nacionales de Lituania, §§14-17.

“El derecho a usar el propio lenguaje en el trato con las autoridades es uno de los derechos básicos. La redacción del artículo 8 del primer proyecto de ley parece preferible al del artículo 16 del segundo proyecto de ley. Sin embargo, las disposiciones en cuestión requieren de aclaración. En cualquier caso, debe quedar claro que las “autoridades” en cuestión incluyan al poder judicial.

Sin embargo, el requisito cuantitativo (“según el cual las personas pertenecientes a minorías nacionales forman *la mayor parte* de la población”) parece muy restrictivo. Debe recordarse en especial que la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa se refirió recientemente a la necesidad de poner especial atención al “libre uso de los idiomas de las minorías nacionales en áreas geográficas *en las que habiten en números sustanciales*” (véase la Recomendación 1623(2003), punto 11v.). Esta cuestión necesita ser regulada a detalle en la legislación secundaria pertinente, pero se debe presentar un lineamiento preciso en esta ley.”

CDL-AD(2004)013, Opinión sobre los Dos Proyectos de Ley que Reforman la Ley sobre Minorías Nacionales en Ucrania, §§37, 38.

“El uso de la lengua materna se restringe a los actos oficiales y autoridades locales *en áreas en donde la mayoría de la población pertenece a una minoría nacional distinta* (artículo 20 del proyecto). Éste es un criterio muy estrecho. La Recomendación 1201(1993) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa habla en su artículo 7(3) acerca de las “regiones en las que una minoría nacional se establece en números sustanciales” (véase también el artículo 10(2) de la Convención Marco).

[...]

“El uso del idioma minoritario debe preverse también para el contacto con órganos regionales. Por supuesto, el grado puede realizarse en que esta idea podrá materializarse en Ucrania dependerá de la valoración territorial–administrativa del estado.”

CDL-AD(2004)022, Opinión sobre la Última Versión del Proyecto de Ley que Reforma la Ley sobre Minorías Nacionales en Ucrania, §§12, 14.

“El derecho a usar el idioma minoritario libremente en comunicaciones oficiales es uno de los derechos más importantes para la preservación de la identidad minoritaria. El proyecto de ley va más allá de los estándares europeos en este campo. La disposición del artículo 14, sección 2, que prevé que en los municipios donde la población que pertenece a una minoría nacional represente el 5% del total de los habitantes, el idioma de esa minoría será de uso oficial, es digna de elogio. Debe advertirse que la posibilidad de reconocer como idioma oficial uno o más idiomas minoritarios no se prevé en la Carta.

CDL-AD(2004)026, Opinión sobre el Proyecto de Ley Revisado sobre el Ejercicio de los Derechos y Libertades de las Minorías Nacionales y Étnicas en Montenegro, §41.

CDL(2011)018

“La Comisión aplaude la disposición de las autoridades ucranianas de garantizar el derecho a la educación e instrucción en la lengua materna de las personas, el derecho a usar el idioma en la esfera privada o pública en la comunicación oral y escrita, el derecho a establecer instituciones educativas privadas (artículo 13), así como de proporcionar las condiciones para la enseñanza y aprendizaje de ese idioma.

Sin embargo, parece poco claro cuáles son los “pueblos indígenas relevantes” mencionados en el artículo 14, párrafo 1, y a quiénes aplican los derechos del artículo 13. El texto debe ser reformado para indicar que no se intenta hacer una distinción inapropiada.

El segundo párrafo del artículo 14 aborda el uso del idioma de los pueblos indígenas “relevantes” por las autoridades locales en procedimientos establecidos en la ley, junto con el idioma del estado. Dicho uso, no obstante, parece ser más bien restrictivo. En primer lugar, de acuerdo con el proyecto de ley, las autoridades locales pueden usar el idioma de los pueblos indígenas, pero no están obligadas a hacerlo, lo que significa que la disposición no ofrece ninguna garantía jurídica. En segundo lugar, se les autoriza a hacerlo sólo si en el municipio en comento, los pueblos indígenas constituyen la mayoría de la población. Comparada con las disposiciones correspondientes al uso de los idiomas de las minorías nacionales en la vida pública, el requisito de mayoría parece ser muy severo.”

CDL-AD(2004)036, Opinión sobre el Proyecto de Ley sobre el Estatus de los Pueblos Indígenas de Ucrania.

“En el capítulo II del Proyecto de Ley, la Sección 5 contiene diversas disposiciones que rigen “el uso de la lengua materna”. El artículo 31 prevé el derecho a usar los idiomas minoritarios con fines públicos en aquellas “unidades administrativas territoriales en las que los ciudadanos que pertenecen a minorías nacionales representen un porcentaje relevante, en las condiciones de la Ley de la Administración Pública Local No. 215/2001”.

El significado exacto del término “porcentaje relevante”, el cual es en sí mismo un concepto muy vago, es de tal importancia para la aplicación de estos y otros artículos (véase el artículo 37) que las autoridades y los destinatarios de la ley, necesitan orientación suficiente para implementarla. Es por tanto de importancia crucial que el artículo 31 haga una referencia explícita a la Ley de la Administración Pública Local No. 215/2001, la cual contiene un umbral de representación del 20% que será aplicado también en el proyecto de ley sobre el estatuto de las minorías nacionales. Esto representará efectivamente un paso positivo, completamente en línea con los estándares internacionales.

La Comisión entiende la preocupación de los redactores, quienes han preferido no repetir el 20% en el artículo 31 del proyecto de ley, para evitar la reapertura del debate político sobre este umbral de representación. La Comisión señala, sin embargo, que la referencia al “porcentaje relevante” no es usada consistentemente en los artículos 31 a 38. Como consecuencia lógica, y a menos que se especifique de otra manera, parece que los artículos que no lo mencionan, como el artículo 34, párrafo 2 (derecho a contraer matrimonio en el idioma minoritario), no deben estar sujetos al umbral de representación que deriva de la Ley de la Administración Pública Local No. 215/2001. En tal caso, sería

CDL(2011)018

útil incluir otro criterio en el proyecto de ley, ya que es difícil imaginar que dichos derechos lingüísticos estén disponibles sin limitación en la práctica.

En las disposiciones de esta Sección 5, el proyecto usa frecuentemente las expresiones “en las condiciones de la ley” (véase el artículo 32), “de acuerdo con la ley” (véase el artículo 34, párrafo 1) o “de acuerdo con las disposiciones legales en vigor” (véase el artículo 36, párrafo 1). Estas referencias, mismas que no se especifican con mayor detalle, hacen extremadamente difícil a los interesados saber qué condiciones adicionales se imponen al uso público de los idiomas minoritarios en los distintos contextos en cuestión, como la emisión de documentos normativos por las autoridades públicas centrales y el uso de los idiomas minoritarios ante los tribunales. Algunas referencias más precisas a las leyes pertinentes deben, por lo tanto, ser incluidas en el texto del proyecto, o al menos en un informe aclaratorio para solucionar esta incertidumbre jurídica (véase los comentarios relacionados con esto en el punto C, párrafo 14).

En lo que respecta a las formas y medios para hacer efectivo en la práctica el uso de los idiomas minoritarios, el proyecto de ley prevé la necesidad de garantizar la enseñanza de los idiomas a los funcionarios públicos involucrados, así como la posibilidad de recurrir a traductores autorizados (artículo 36, párrafo 1). El proyecto de ley no indica, sin embargo, qué solución debe prevalecer en qué circunstancias: ¿se deja esta elección a discreción de las autoridades? ¿Depende la elección del porcentaje de personas pertenecientes a minorías nacionales que vivan en la unidad administrativa-territorial en cuestión? ¿Es relevante la capacidad económica de las autoridades? La Comisión sugiere que el proyecto de ley se complete con el fin de dar mayor orientación sobre estas importantes preguntas.

La Comisión es de la opinión que reservar los derechos lingüísticos enlistados en la Sección 5 sólo a los ciudadanos y, por lo tanto, no extenderlos a los no ciudadanos puede ser difícilmente justificable (véase los comentarios relacionados con esto en el punto D, párrafos 24-30 arriba). Los no ciudadanos pueden, de hecho, hablar ciertos idiomas minoritarios que ya disfrutaban de la protección bajo el proyecto de ley. Por ejemplo, para aquellas personas que pertenecen a una minoría nacional que viven en Rumania, pero que no tienen (aún) el vínculo de la nacionalidad, el registro de su nombre y apellido en el idioma minoritario parecería importante (véase el artículo 33). De manera similar, la distinción entre ciudadanos y no ciudadanos sería inapropiada, incluso problemática en la práctica, respecto a la situación lingüística de los detenidos (artículo 5), así como de los pacientes en instituciones y centros de salud (véase el artículo 37). En lo que concierne a la última disposición, también parecería extraño que no se tomara en cuenta a aquellos residentes que sienten que pertenecen a una minoría nacional reconocida, pero que todavía no son ciudadanos rumanos, al determinar si se cumple el requisito de un “porcentaje significativo”.

CDL-AD(2005)026, Opinión sobre el Proyecto de Ley del Estatuto de las Minorías Nacionales que Viven en Rumania, §§31-36.

“De acuerdo con la definición establecida en el artículo 1 (a) [de la Carta Europea de las Lenguas Regionales y Minoritarias], la expresión “lenguas regionales o minoritarias” no incluye a los idiomas de los migrantes. El término “migrantes” aplica, en principio, a las personas de origen extranjero, que no son nacionales de un estado parte. La pregunta de si los no ciudadanos también pueden beneficiarse de las medidas dirigidas a proteger un idioma regional o minoritario permanece, sin embargo, difícil de responder: parecería

CDL(2011)018

difícil distinguir, en la práctica, entre los ciudadanos y los no ciudadanos que hablan el mismo idioma, con el fin de negar a los últimos y no a los primeros el derecho a hacer uso de su idioma en ciertos contextos.”

“[...] las limitaciones territoriales –junto con el requisito temporal– para la disponibilidad de derechos y beneficios lingüísticos parece admisible en principio. Deben, sin embargo, estar basadas en criterios razonables y objetivos. [...]

[...] La propia Comisión de Venecia ha cuestionado la admisibilidad de restringir ciertos derechos culturales y lingüísticos sólo a los ciudadanos, y ha destacado al respecto la exclusión de los no ciudadanos de la participación en un sistema de autonomía cultural así como en asociaciones establecidas para promover y proteger la identidad de las minorías. [...]

La relación entre la ciudadanía y otros criterios no se ha determinado totalmente. Por un lado, el uso de otros criterios puede parecer preferible en ciertos campos, como la ampliación de los derechos lingüísticos, especialmente en lo que concierne a la educación y el uso de los idiomas minoritarios en el ámbito público. El uso de otros criterios es también más apropiado en ciertos contextos nacionales, como la sucesión de estados, que resulta de la disolución de unidades más grandes. Por otro lado, el uso del criterio de la ciudadanía sigue siendo admisible –y quizá incluso más adecuado– en ciertos contextos limitados, en particular en lo que concierne a algunos derechos políticos y al acceso a ciertas funciones públicas.”

CDL-AD(2007)001, Informe sobre los derechos de los no ciudadanos y las minorías, §§62, 115, 120, 142.

“[...] La Comisión de Venecia desea enfatizar que las autoridades del estado tienen todo el derecho de promover el conocimiento y el uso de los idiomas oficiales y de garantizar su protección, aunque sea más usual que los estados regulen y protejan el uso de los idiomas minoritarios.

En primer lugar, proteger y promover el idioma oficial puede responder a necesidades de orden público, ya que el uso del idioma oficial permite que las autoridades de ese estado tengan acceso a las comunicaciones oficiales y documentos esenciales para cumplir con sus responsabilidades públicas.

La protección del idioma del estado tiene especial importancia para un nuevo estado, como es el caso de la República Eslovaca, en la que las minorías lingüísticas representan un alto porcentaje de los ciudadanos de la población. La promoción del idioma del estado garantiza el desarrollo de la identidad de la comunidad del estado, y garantiza también mayor comunicación mutua entre y dentro de las partes que constituyen a la población. La posibilidad de que los ciudadanos usen el idioma oficial en todo el país puede asegurarse también para evitar que sean discriminados en el goce de sus derechos fundamentales, en áreas en donde las personas que pertenecen a una minoría nacional tengan una posición de mayoría.

Además, el conocimiento del idioma oficial también es importante desde la perspectiva de las personas que pertenecen a las minorías nacionales. Como lo reconoce el Informe Aclaratorio sobre las Disposiciones de la Convención Marco (comentario sobre el artículo 14, sección 3), *“el conocimiento del idioma oficial es un factor de cohesión social e*

CDL(2011)018

integración". El Comité Consultivo ha reconocido que la protección del idioma oficial constituye un fin legítimo.

El Preámbulo de la Carta Europea de las Lenguas Regionales y Minoritarias recalca que "la protección y la promoción de los idiomas regionales o minoritarios no debe ser en detrimento de los idiomas oficiales y la necesidad de aprenderlos" y debe hacerse "dentro del marco de la soberanía nacional y de la integridad territorial".

Promover el conocimiento del idioma oficial del estado también persigue el interés legítimo y público de las personas que pertenecen a minorías nacionales y no se limita a áreas geográficas específicas en donde se hable el idioma de la minoría relevante. La posibilidad real de circular y establecerse en cualquier parte del territorio del estado, si así se desea, es importante para alcanzar el desarrollo profesional y personal individual.

[...]

La legitimación de la posición especial de un idioma oficial y su potencial unificador no absuelve, sin embargo, al estado de la obligación de cumplir con las disposiciones de las convenciones internacionales sobre la protección a las minorías nacionales, en particular los artículos 5 y 10 de la Convención Marco para la Protección de las Minorías Nacionales. El Alto Comisionado de la OSCE para las Minorías Nacionales señaló acertadamente que es crucial, por lo tanto, lograr un equilibrio adecuado entre la promoción del lenguaje del estado y la protección de los derechos lingüísticos de las personas que pertenecen a minorías nacionales. Esto significa, en especial, que dichas medidas no deben ir más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo legítimo perseguido. También se debe notar en este contexto que el idioma del estado tiene la ventaja de ser el idioma de la mayoría de la población que vive en el territorio del estado.

[...]

[...] la posibilidad de usar los idiomas regionales o minoritarios en el contacto con las autoridades públicas sólo en áreas en las que el 20% de la población pertenece a la primera minoría da lugar a una reserva territorial incompatible con la Carta. Si bien la Carta no establece un derecho general para los usuarios de idiomas regionales o minoritarios a demandar el uso de su idioma en sus relaciones con las autoridades públicas, sí requiere que el estado adopte una actitud positiva hacia la práctica del idioma regional o minoritario en los contactos con la administración pública y otros servicios cuando esto sea posible, sin limitaciones excesivas por parte de las autoridades públicas.

[...]

57. En conclusión, la Comisión de Venecia considera que la obligación de usar el idioma del estado debe imponerse a las autoridades públicas (art. 3.1) y a sus empleados, servidores públicos y miembros, actuando en funciones oficiales sólo en la medida en que esto pueda hacerse sin perjudicar los derechos lingüísticos que los particulares puedan extraer de las regulaciones independientes o tratados internacionales sobre derechos humanos y sobre la protección a las minorías nacionales (principalmente la Carta Europea de las Lenguas Regionales y Minoritarias), con independencia, por lo tanto, del simple criterio del umbral de representación del 20%.

[...]

134. La protección y la promoción del idioma del estado debe ser sopesada con la protección y promoción de los derechos lingüísticos de las personas que pertenecen a minorías nacionales. Estos derechos son garantizados y protegidos a nivel internacional así como a nivel nacional. El derecho de la mayoría de la población a hablar el idioma oficial y el derecho de las personas que pertenecen a minorías a usar su idioma minoritario son compatibles y pueden coexistir sin problemas, siempre que un enfoque positivo sea tomado tanto por la mayoría como por la minoría entre sí. La obligación de

CDL(2011)018

usar el idioma oficial debe limitarse a casos genuinos de necesidad de orden público y tener una relación razonable de proporcionalidad; el grado de la necesidad de orden público puede depender de la actitud de las minorías nacionales. En otros casos en los que el estado considera necesario, apropiado o deseable garantizar el uso del idioma del estado además de los idiomas minoritarios, debe proporcionar facilidades adecuadas y medios financieros.”

CDL-AD(2010)035, Opinión sobre la Ley del Idioma Oficial de la República Eslovaca, §§40-45, 47, 53, 57, 134.

“Es importante que las autoridades ucranianas se aseguren de que dichas garantías estén disponibles para el idioma ruso así como para otros idiomas regionales o minoritarios, de acuerdo con la constitución ucraniana y las obligaciones internacionales ucranianas. Un enfoque comprensivo e inclusivo, que implicaría una revisión general de la legislación pertinente, incluyendo la ley sobre la protección a las minorías nacionales y diversas leyes sectoriales, sería una precondition para establecer garantías claras, estables y consistentes en este campo.

Al mismo tiempo, si bien está consciente de la compleja situación lingüística en Ucrania, particularmente en el contexto específico que resulta de la disolución de un ex estado multiétnico más grande, la Comisión opina que la protección preferencial del idioma ruso como medida general puede ser cuestionable desde un punto de vista jurídico y dar lugar a tensiones indebidas dentro de la sociedad ucraniana. Ahí donde el uso del idioma ruso es ya un hecho diario, y el idioma ruso se usa incluso por personas que se identifican como ucranianas con el idioma ucraniano como identidad lingüística, no es necesario tal nivel preferencial de protección y puede tener un impacto adverso en los esfuerzos realizados para consolidar al ucraniano como un idioma del estado.

[...]

Los tratados internacionales sobre derechos humanos y sobre la protección a las minorías nacionales, como lo es la Convención Marco y la Carta de Lenguas, no imponen obligaciones específicas a los estados miembros en cuanto al reconocimiento y a la protección de un idioma oficial/estatal, y tampoco establecen explícitamente límites a la protección de los derechos de las minorías. Sin embargo, siempre se ha reconocido que estos tratados implican que los estados miembros tienen que lograr un equilibrio justo entre la protección de los derechos lingüísticos de las personas que pertenecen a minorías nacionales, por un lado, y mantener la cohesión entre los distintos grupos lingüísticos del país, por el otro. Para alcanzar este último objetivo, el idioma del estado puede ser de suma importancia.

[...]

La Comisión de Venecia opina que las garantías jurídicas apropiadas son indispensables para garantizar la preservación efectiva del equilibrio antes mencionado, sobre la base de una política lingüística de largo plazo estable, sostenible y claramente definida. Señala con pesar que el proyecto refleja la ausencia de dicha política lingüística de largo plazo en Ucrania y que no provee soluciones viables a las cuestiones más difíciles que enfrenta Ucrania en este campo.

La Comisión de Venecia reconoce que la Convención Marco y la Carta de Lenguas no imponen una obligación a las autoridades del estado de conceder una protección idéntica a cada grupo minoritario. Considera, sin embargo, que al elaborar una ley “sobre idiomas en Ucrania”, el legislador ucraniano debe darse la oportunidad de reexaminar la situación lingüística general de las minorías en Ucrania. Enfocándose en el idioma ruso, el actual

CDL(2011)018

proyecto de ley persigue la reforma a la regulación sobre idiomas de forma aislada de otros temas sobre minorías. Por lo tanto, la Comisión de Venecia apoya la Recomendación del ACMN de que las autoridades ucranianas emprendan una modernización integral del marco legal relativo a la protección a las minorías, incluyendo el uso de los idiomas minoritarios.

[...]

En opinión de la Comisión de Venecia, las autoridades ucranianas deben identificar soluciones legislativas más adecuadas para reafirmar la preeminencia del idioma ucraniano como el único idioma del estado, tomar medidas protectoras en aquellos campos en los que se necesita un mayor desarrollo del idioma ucraniano, y por lo tanto, establecer un equilibrio justo entre la protección de los derechos de las minorías, por un lado, y la preservación del idioma del estado como una herramienta para la integración dentro de la sociedad, por el otro. Mientras tanto, se deben prever garantías claras y sostenibles para la protección de las personas que pertenecen a minorías nacionales y de su idioma regional o minoritario, de acuerdo con la Constitución y los estándares internacionales pertinentes”.

CDL-AD(2011)008, Opinión sobre el Proyecto de Ley sobre Idiomas en Ucrania, §§73, 74, 97, 101, 108, 116.

A. Educación

“La Comisión sugiere que cuando los estados no están en posición de proporcionar a los estudiantes educación en su lengua materna, deben permitir a esos niños asistir a escuelas privadas.”

CDL(1991)20rev, Opinión sobre el Proyecto de Carta de Las Lenguas Regionales o Minoritarias, §9.

“La Comisión de Venecia ya ha definido, en su propuesta de una Convención Europea para la Protección de las Minorías, los principios aplicables y los derechos que deben garantizarse en el ámbito de protección a las minorías lingüísticas. De conformidad con los artículos 7, 8 y 9 de la propuesta, las personas que pertenecen a una minoría deben tener el derecho de usar su idioma libremente, en público o en privado; cada vez que una minoría alcance un porcentaje sustancial de la población de una región o del total de la población, sus miembros deben tener el derecho, en la medida de lo posible, de hablar y escribir en su propio idioma a las autoridades políticas, administrativas y judiciales. Es más, en las escuelas del estado, la educación obligatoria debe incluir, para los estudiantes pertenecientes a una minoría, el estudio de su lengua materna. La Comisión ha reconocido que la garantía de enseñar la lengua materna es la piedra angular de la protección y promoción del lenguaje de un grupo minoritario.”

CDL-INF(1996)003, Opinión sobre las Disposiciones de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias que debe ser Aceptada por Todos los Estados Contratantes, §1.

[...], la Comisión de Venecia llama la atención al importante tema del establecimiento de escuelas de minorías lingüísticas. Bajo la presente legislación, las autoridades locales son competentes para valorar si existe la necesidad de establecer y mantener dichas escuelas minoritarias. La Comisión de Venecia considera que sería adecuado, para aumentar la certeza jurídica de todas las minorías así como de la mayoría, que la propia ley contuviera

CDL(2011)018

disposiciones precisas sobre el número de requisitos que son necesarios para garantizar un derecho exigible para el establecimiento y mantenimiento de dichas escuelas, y también sobre los procesos de toma de decisiones. [...].

96. [...]. La Comisión de Venecia desea subrayar una vez más que, para garantizar oportunidades adecuadas para enseñar el o en el idioma minoritario, el establecimiento de criterios y procedimientos claros de acuerdo con los estándares aplicables y con las necesidades existentes es esencial.”

CDL-AD(2011)008, Opinión sobre el Proyecto de Ley sobre Idiomas en Ucrania, §§95, 96.

VIII. LIBERTAD DE REUNIÓN PACÍFICA

“La libertad de reunión pacífica es un derecho humano fundamental que puede ser disfrutado y ejercido por individuos y grupos, asociaciones no registradas, organismos legales y corporaciones. Las reuniones pueden tener diversos propósitos, incluyendo la expresión de opiniones diversas, impopulares o minoritarias. Puede ser una postura importante para el mantenimiento y desarrollo de la cultura, y para la preservación de las identidades minoritarias. La protección de la libertad de reunión pacífica es crucial para crear una sociedad tolerante y pluralista en la que los grupos con diferentes creencias, prácticas o políticas puedan existir juntos pacíficamente.

[...]

La libertad de reunión pacífica se disfruta igualitariamente por todos. Al regular la libertad de reunión, las autoridades competentes no deben discriminar a ningún individuo o grupo de modo alguno. La libertad de organizarse y participar en las asambleas públicas debe garantizarse a los individuos, grupos, asociaciones no registradas, organismos legales y corporaciones; a los miembros de minorías étnicas, nacionales, grupos sexuales y religiosos, a nacionales y no nacionales (incluyendo personas apátridas, refugiados, ciudadanos extranjeros, solicitantes de asilo, migrantes y turistas); a los niños, a mujeres y hombres; a los servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley, y a las personas en interdicción, incluyendo a aquéllas con alguna enfermedad mental.

[...]

La libertad de organizar y participar en las asambleas públicas debe garantizarse a los miembros de minorías y grupos indígenas. El artículo 7 de la *Convención Marco sobre Minorías Nacionales del Consejo de Europa* (1995) prevé que “[l]os partidos deben garantizar el respeto al derecho de cada persona perteneciente a una minoría nacional a la libertad de reunión pacífica, a la libertad de asociación, a la libertad de expresión y a la libertad de pensamiento, conciencia y religión”. El artículo 3(1) de la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas que Pertenecen a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas* (1992) también establece que “[l]as personas que pertenecen a minorías pueden ejercer sus derechos... individualmente y en conjunto con otros miembros de su grupo, sin discriminación”. Como se advirtió en el párrafo 7, ‘la democracia no significa simplemente que los objetivos de las minorías deben prevalecer siempre: se debe lograr un equilibrio que garantice el trato justo y adecuado de las minorías y evite cualquier abuso de una posición dominante.’”

CDL-AD(2010)020, Lineamientos sobre la Libertad de Reunión Pacífica, §§A 1, 2.5, B.II.54.

CDL(2011)018

IX. LIBERTAD DE CONSCIENCIA Y ORGANIZACIONES RELIGIOSAS

“La Comisión de Venecia concluye, por lo tanto, que con base en la jurisprudencia de la CoEDH, parece no haber duda de que el presente sistema turco, al no proporcionar a las comunidades religiosas no musulmanas la posibilidad de obtener personalidad jurídica, interfiere con los derechos de estas comunidades, consagradas en el artículo 9 en conjunción con el artículo 11, del CEDH.”

CDL-AD(2010)005, Opinión sobre el Estatus Legal de las Comunidades Religiosas en Turquía y el Derecho del Patriarcado Ortodoxo en Estambul a Utilizar el Adjetivo “Ecuménico”, §58.

“El artículo 31 enlista explícitamente los criterios para el reconocimiento de las comunidades religiosas; es necesario, en primer lugar, haber operado en el territorio durante 20/30/50 años después de haber sido registrada como una organización religiosa, respetando continuamente a la constitución y a la legislación durante este periodo. Además, se tiene que estipular un acuerdo bilateral con el Consejo de Ministros. En esta etapa, se prevé un remedio jurídico en caso de la negativa. Subsecuentemente, este acuerdo tiene que ratificarse por el Parlamento por una mayoría de votos. Para las religiones minoritarias, podría ser difícil obtener dicha mayoría de votos. No existe protección legal alguna en contra de la discriminación en este caso.”

CDL-AD(2007)041, Opinión sobre el Proyecto de Ley de la Libertad de Religión, Organizaciones Religiosas y Relaciones Mutuas con el Estado de Albania, §34.

“El artículo 15 también permite la liquidación de las organizaciones religiosas cuando éstas “coaccionen a los ciudadanos a no cumplir con sus obligaciones tal y como las define la ley”. Primero, no queda claro por qué esto se limita sólo a los ciudadanos. Segundo, es común permitir algunas formas de objeción de conciencia en las democracias modernas. Así como los *Lineamientos* [Lineamientos para la Revisión de la Legislación Relacionada con las Creencias Religiosas de la OSCE/OIDDH de la Comisión de Venecia] establecen que: “Existen muchas circunstancias en las que los individuos y grupos, como un asunto de conciencia, encuentran difícil o moralmente objetable cumplir con las leyes de aplicación general (...). La mayoría de las democracias modernas dan cabida a dichas prácticas para las mayorías populares, y muchas son respetuosas hacia las creencias de las minorías”.

CDL-AD(2008)032, Opinión Conjunta sobre la Libertad de Consciencia y Organizaciones Religiosas en la República de Kirguistán, §123.

CDL(2011)018

X. DERECHO A LA REPRESENTACIÓN LOCAL O AUTÓNOMA

“El artículo 11 del proyecto de protocolo adicional de la CEDH, anexo a la Recomendación 1201/93 de la Asamblea Parlamentaria, dispone lo siguiente: “En regiones en donde sean mayoría, las personas que pertenecen a una minoría nacional han de tener el derecho a tener a su disposición autoridades locales o autónomas competentes o a tener un estatus especial, coincidentes con esta situación específica histórica y territorial y de acuerdo con la legislación interna del estado.”

“Los redactores de la propuesta de la Convención prefirieron no incluir una obligación a cargo del estado de garantizar la representación parlamentaria proporcional de las minorías, ya que este principio parece difícil de implementar.

Sin embargo, decidieron establecer la obligación del estado de favorecer la participación efectiva de las minorías en decisiones que afecten en las regiones donde viven o en asuntos que les interesen.

Es más, es necesario que el estado tome en cuenta la presencia de una o más minorías en su territorio cuando dividan ese territorio en sub-divisiones políticas y administrativas, así como en distritos o circunscripciones electorales.”

CDL(1991)008, Informe Aclaratorio sobre la Propuesta de una Convención Europea para la Protección de las Minorías, §42; reproducido en “La protección de las minorías”, Colección de Ciencia y Técnica de la Democracia, N° 9, p. 24, 1994.

último párrafo citado en el documento CDL-INF(1996)4, Opinión sobre la Interpretación del Artículo 11 del Proyecto de Protocolo del Convenio Europeo sobre Derechos Humanos, adjunto a la Recomendación 1201 de la Asamblea Parlamentaria, §3.b.)

“La minorías concentradas, para las que son posibles soluciones territoriales, se deben distinguir claramente de las minorías dispersas, para las que dichas soluciones evidentemente se encuentran excluidas.”

CDL-MIN(1994)001rev2, La protección de las minorías en estados federales y regionales: informe consolidado basado en estudios realizados con relación a Austria, Bélgica, Canadá, Alemania, Italia, España y Suiza, I.

“El federalismo –o de hecho, el regionalismo– es sin duda un sistema que permite a las minorías obtener un grado de autonomía dentro del marco de la estructura estatal existente.”

CDL-MIN(1994)001rev2, La protección de las minorías en estados federales y regionales: informe consolidado basado en estudios realizados con relación a Austria, Bélgica, Canadá, Alemania, Italia, España y Suiza, III.

“Cuando una minoría es en sí misma una mayoría en un estado o región federal, se beneficia indirectamente de dichas competencias y de dicha participación en el gobierno central.”

CDL(2011)018

CDL-MIN(1994)001rev2, La protección de las minorías en estados federales y regionales: informe consolidado basado en estudios realizados con relación a Austria, Bélgica, Canadá, Alemania, Italia, España y Suiza, Conclusión.

“La Propuesta de la Comisión de Venecia de una Convención Europea para la Protección de las Minorías no contiene ningún derecho para las personas pertenecientes a minorías a tener a su disposición autoridades locales o autónomas.

[...]

La Convención Marco para la Protección a las Minorías Nacionales no tomó del artículo 11 de la propuesta de la Asamblea Parlamentaria la idea de otorgar a las personas pertenecientes a minorías nacionales en las regiones en las que son mayoría “el derecho a tener a su disposición autoridades locales o autónomas competentes o a tener un estatus especial” [...]. Desde el punto de vista de la Convención Marco, la participación en asuntos públicos es, por sobre todas las cosas, una cuestión de autonomía personal, no de autonomía local.

La jurisprudencia del Convenio Europeo sobre Derechos Humanos tampoco ha dado a entender que algunas disposiciones de este Convenio podrían utilizarse con el fin de reclamar un derecho a un estatus especial.

[...]

De lo anterior se deduce que el derecho internacional no puede imponer a los estados, en principio, ninguna solución territorial al problema de las minorías y que los estados no están obligados, en principio, a introducir cualquier forma de descentralización para las minorías.”

CDL-INF(1996)4, Opinión sobre la Interpretación del Artículo 11 del Proyecto de Protocolo del Convenio Europeo sobre Derechos Humanos, adjunto a la Recomendación 1201 de la Asamblea Parlamentaria, §2b.

“Los titulares del derecho previsto en el artículo 11 son “las personas que pertenecen a una minoría nacional”, no las minorías como tales, aunque, desde el punto de vista de la Comisión, a pesar de esta formulación, el derecho a la autonomía es concebible sólo como un derecho ejercido en conjunto con otros. Por lo tanto, el derecho en cuestión no implica para los estados la aceptación de un organismo étnico organizado dentro de sus territorios, o la adherencia al concepto del pluralismo étnico como componente del pueblo o de la nación, concepto que podría afectar cualquier unidad del estado. La presentación del fenómeno de las minorías en el artículo 11 no es distinta de aquella en otras disposiciones del texto propuesto en la Recomendación 1201: es indirecta y se basa en el reconocimiento de los derechos de los individuos, aunque sean ejercidos en conjunto con otros (esto es, colectivamente) [...]”.

CDL-INF(1996)4, Opinión sobre la Interpretación del Artículo 11 del Proyecto de Protocolo del Convenio Europeo sobre Derechos Humanos, adjunto a la Recomendación 1201 de la Asamblea Parlamentaria, §3a.

“Una minoría debe constituir una mayoría en una “región” para que el artículo 11 sea aplicable.

[...]

[...] El término [región] debe interpretarse en su sentido geográfico, y no en el administrativo o político. Sino que también tiene una dimensión histórica, que no está desconectada del establecimiento de varios grupos en un territorio específico.

CDL(2011)018

[...]

[...] La frase [“en una mayoría”] no debe ser entendida únicamente en el de denotar una relación numérica, sino en el de implicar que la minoría se ha instalado y concentrado en la región en cuestión.”

CDL-INF(1996)4, Opinión sobre la Interpretación del Artículo 11 del Proyecto de Protocolo del Convenio Europeo sobre Derechos Humanos, adjunto a la Recomendación 1201 de la Asamblea Parlamentaria, §§2d, 3b.

El trabajo y el estudio de la Comisión de los sistemas nacionales para la protección de las minorías no evidencian la existencia de ninguna práctica común en materia de autonomía territorial, incluso en términos generales.

CDL-INF(1996)4, Opinión sobre la Interpretación del Artículo 11 del Proyecto de Protocolo del Convenio Europeo sobre Derechos Humanos, adjunto a la Recomendación 1201 de la Asamblea Parlamentaria, §3c.

Lo que es importante, sin embargo, es que el estado proporcione a las minorías la posibilidad de tener administraciones locales o autónomas competentes o, al menos, los requisitos mínimos de un estatus especial, lo que significa que:

“Las instituciones que conformen este estatus especial deben poder representar a las minorías y garantizar que las personas que pertenecen a éstas:

- sean consultadas cuando los partidos contemplan medidas legislativas o administrativas que puedan afectarlas directamente;
- se involucren en la preparación, evaluación e implementación de los planes y programas de desarrollo nacionales o regionales que puedan afectarlas directamente;
- participen activamente en el proceso de toma de decisiones y en los órganos electos a nivel nacional o local, particularmente en los campos de la cultura, educación, religión, información y asuntos sociales.”

CDL- CDL-INF(1996)4, Opinión sobre la Interpretación del Artículo 11 del Proyecto de Protocolo del Convenio Europeo sobre Derechos Humanos, adjunto a la Recomendación 1201 de la Asamblea Parlamentaria, §3c.

“Considerado la importancia de conceder derechos particulares a minorías concentradas que conforman una parte sustancial de la población a la participación en instituciones públicas y en la administración de cuestiones que les conciernan [...], los relatores hacen hincapié en que esta revisión (de la Ley Constitucional de 1991) no debe llevar a la derogación de cualquier estatus especial, sino que se debe instituir un régimen de autogobierno local, adaptado a la nueva situación. Al respecto, queda por supuesto en la legislatura determinar las características principales de ese régimen.

[...]

“En opinión de los relatores, se debe conceder un estatus especial a las minorías concentradas que conforman un número sustancial de la población, independientemente del porcentaje total que dicha minoría representa a nivel nacional. Este punto es de especial relevancia para aquellos territorios actualmente bajo la administración internacional, así como para las poblaciones desplazadas”.

CDL(2011)018

CDL(1996)026, Informe sobre la Implementación de la Ley Constitucional sobre Derechos Humanos y Libertades y sobre los Derechos de las Comunidades Étnicas y Minorías en la República de Croacia, §§20-22.

“Aunque diversas constituciones garantizan el derecho a la autodeterminación, el concepto excluye la secesión. A lo que a menudo se hace referencia es a una autodeterminación externa del estado. Cuando se prevea la autodeterminación dentro de un estado, debe interpretarse de manera compatible con la integridad territorial.”

CDL-INF(2000)016, Marco General de Referencia Legal para facilitar la Solución de Conflictos Etno-políticos en Europa, §I.A.

“La idea de que un conflicto se puede resolver mejor por medio de la división en diversos estados independientes no es consistente con la realidad de principios del siglo XXI. Hoy en día, el poder está ampliamente distribuido entre varios niveles de autoridad –a nivel nacional y a niveles inferiores y superiores a éste– hasta el punto en que puede ser una cuestión de soberanía compartida. En estas circunstancias, la dicotomía entre la soberanía plena y la total falta de poder –si es que alguna vez hubo base para ello–, en todo caso, ya no es importante. Las soluciones a los conflictos se encuentran más bien en la cooperación entre los niveles de autoridad, los cuales pueden organizarse de tantas maneras como situaciones existan.”

CDL-INF(2000)016, Marco General de Referencia Legal para Facilitar la Solución de Conflictos Etno-políticos en Europa, §I.A.

“La participación de las personas que pertenecen a minorías nacionales en los campos administrativos y legislativos es muy importante en aquellas cuestiones que las involucran, en particular a nivel regional y local. Aquí, el artículo 18 del primer proyecto de ley y los artículos 15 y 28-30 del segundo proyecto de ley siguen caminos distintos.

Las atribuciones de los órganos consultivos a los que se refiere el artículo 18 del primer proyecto son bastante vagas y deben estar debidamente coordinadas con aquéllas del “órgano central ejecutivo con facultades especiales”, referidas en la misma disposición.

Se ha introducido–siguiendo la sugerencia hecha por la Comisión de Venecia–en la ley constitucional de Croacia sobre derechos de las minorías nacionales un órgano similar a un “consejo de minoría”, el cual ha resultado ser un instrumento valioso.”

CDL-AD(2004)013, Opinión sobre los Dos Proyectos de Ley que Reforman la Ley sobre Minorías Nacionales en Ucrania, §§47-49.

“La participación de las personas que pertenecen a minorías nacionales en todos los aspectos de la vida pública es una condición importante para su integración a la sociedad de la que son parte. Además, la posibilidad de participar activamente en los procesos de toma de decisiones que rigen la protección de los derechos de las minorías parece necesaria para asegurar el goce efectivo de los derechos garantizados, así como la prevención de la discriminación a las minorías.

A menudo se establecen procedimientos, instituciones y acuerdos, específicos a través de los cuales las minorías pueden influir en las decisiones que les afectan. La participación puede incluir la capacidad de las minorías de hacer del conocimiento de quienes toman

CDL(2011)018

las decisiones hechos relevantes, defender sus opiniones y posiciones ante ellos, vetar las propuestas legislativas y administrativas, y establecer y administrar sus propias instituciones en áreas específicas.”

[...]

“Los órganos consultivos independientes que incluyen a representantes de las minorías y asesoran a las autoridades estatales sobre las políticas de las minorías, pueden tener un papel importante en garantizar mejor la protección de sus intereses.”

CDL-AD(2004)026, Opinión sobre el Proyecto de Ley Revisado sobre el Ejercicio de los Derechos y Libertades de las Minorías Nacionales y Étnicas en Montenegro, §§44, 45 y 58.

XI. RELACIONES CON LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS Y PARTICIPACIÓN EN LOS ASUNTOS PÚBLICOS

“Toda persona perteneciente a una minoría lingüística debe tener el derecho de usar su idioma libremente, en público y en privado.

Cuando una minoría alcance un porcentaje sustancial de la población de una región o de la población total, sus miembros han de tener el derecho, en la medida de lo posible, a hablar y escribir en su propio idioma a las autoridades políticas, administrativas y judiciales de su región o, cuando sea apropiado, al estado. Estas autoridades han de tener la correspondiente obligación de responder”.

CDL(1991)007, Propuesta de una Convención Europea para la Protección de las Minorías (reproducida en “La protección de las minorías”, Colección de Ciencia y Técnica de la Democracia, STD N°9, 1994, p.10).

“Los estados favorecerán la participación activa de las minorías en los asuntos públicos, en particular, en las decisiones que afecten a las regiones en las que viven o en los asuntos que les interesen”.

CDL(1991)007, Propuesta de una Convención Europea para la Protección de las Minorías (reproducida en “La protección de las minorías”, Colección de Ciencia y Técnica de la Democracia, STD N°9, 1994, p.10).

“La Comisión de Venecia ya ha definido, en su propuesta de una Convención Europea para la Protección de las Minorías, los principios aplicables y los derechos que deben garantizarse en el ámbito de protección a las minorías lingüísticas. De conformidad con los artículos 7, 8 y 9 de la propuesta, las personas que pertenecen a una minoría deben tener el derecho de usar su idioma libremente, en público o en privado; cada vez que una minoría alcance un porcentaje sustancial de la población de una región o del total de la población, sus miembros deben tener el derecho, en la medida de lo posible, de hablar y escribir en su propio idioma a las autoridades políticas, administrativas y judiciales. Es más, en las escuelas del estado, la educación obligatoria debe incluir, para los estudiantes pertenecientes a una minoría, el estudio de su lengua materna. La Comisión ha reconocido que la garantía de enseñar la lengua materna es la piedra angular de la protección y promoción del lenguaje de un grupo minoritario.”

CDL(2011)018

CDL-INF(1996)003, Opinión sobre las Disposiciones de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias que debe ser Aceptada por Todos los Estados Contratantes, §1.

“La Carta Europea para las Lenguas Regionales o Minoritarias busca proteger y promover los idiomas regionales o minoritarios como un componente en peligro de la herencia cultural de Europa. Por esa razón, se hace hincapié sobre la dimensión cultural y el uso de esos idiomas en diferentes aspectos de la vida, como lo es en la educación (artículo 8), en los tribunales (artículo 9), en las relaciones con las autoridades administrativas (artículo 10), en los medios (artículo 11), en las actividades y servicios culturales (artículo 12), en la vida económica y social (artículo 13) y en los intercambios transfronterizos (artículo 14).”

CDL-INF(1996)003, Opinión sobre las Disposiciones de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias que debe ser Aceptada por Todos los Estados Contratantes, §2.

“La Propuesta de la Comisión de Venecia de una Convención Europea para la Protección de las Minorías no contiene ningún derecho para las personas pertenecientes a minorías a tener a su disposición autoridades locales o autónomas. El artículo 14, párrafo 1, de la propuesta de la Comisión prevé que “los estados han de favorecer la participación activa de las minorías en los asuntos públicos, en particular, en las decisiones que afecten a las regiones en las que viven o en asuntos que les conciernen.”

CDL-INF(1996)4, Opinión sobre la Interpretación del Artículo 11 del Proyecto de Protocolo del Convenio Europeo sobre Derechos Humanos, adjunto a la Recomendación 1201 de la Asamblea Parlamentaria, §2b.

“En la Declaración de Viena sobre Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados Miembros del Consejo de Europa, de 9 de octubre de 1993, se reconoce que la creación de un clima de tolerancia y diálogo es necesaria para la participación de todas las personas en la vida pública. Las autoridades locales y regionales pueden hacer una importante contribución a lo anterior.”

CDL-INF(1996)4, Opinión sobre la Interpretación del Artículo 11 del Proyecto de Protocolo del Convenio Europeo sobre Derechos Humanos, adjunto a la Recomendación 1201 de la Asamblea Parlamentaria, §2b.

“Considerado la importancia de conceder derechos particulares a minorías concentradas que conforman una parte sustancial de la población a la participación en instituciones públicas y en la administración de cuestiones que les conciernan [...], los relatores hacen hincapié en que esta revisión (de la Ley Constitucional de 1991) no debe llevar a la derogación de cualquier estatus especial, sino que se debe instituir un régimen de autogobierno local, adaptado a la nueva situación. Al respecto, queda por supuesto en la legislatura determinar las características principales de ese régimen.

[...]

“En opinión de los relatores, se debe conceder un estatus especial a las minorías concentradas que conforman un número sustancial de la población, independientemente del porcentaje total que dicha minoría representa a nivel nacional. Este punto es de especial relevancia para aquellos territorios actualmente bajo la administración internacional, así como para las poblaciones desplazadas”.

CDL(2011)018

CDL(1996)026, Informe sobre la Implementación de la Ley Constitucional sobre Derechos Humanos y Libertades y sobre los Derechos de las Comunidades Étnicas y Minorías en la República de Croacia, §§20-22.

“La participación de las minorías en la vida pública está principalmente fundada en el reconocimiento formal del principio de igualdad”.

CDL-MIN(1998)001rev, Informe resumido sobre la participación de los miembros de minorías en la vida pública, Introducción.

“[...] la obligación de usar sólo el idioma de la mayoría en la esfera pública, y el hecho de que la educación se lleve a cabo en ese idioma, puede considerarse posiblemente como discriminación, ya que las medidas en cuestión consisten en un trato similar a personas que se encuentran en diferentes situaciones. En efecto, estas medidas privan a las personas que pertenecen a una minoría de los derechos asegurados a los miembros de la mayoría (derecho de comunicarse con las autoridades en su lengua materna; derecho a recibir educación o posiblemente a ser educado en su lengua materna). Sobre esa base, las medidas tomadas para fomentar el uso de los idiomas minoritarios en la esfera pública o en la educación no deben considerarse como medidas positivas, sino como medidas que permiten dar el mismo trato en situaciones diferentes.”

CDL-MIN(1998)001rev, Informe resumido sobre la participación de los miembros de minorías en la vida pública, §1.1

“[...] para determinar si la disposición sobre el conocimiento del idioma oficial [del país] [para poder ser nombrado a un cargo en la administración pública] constituye o no una forma de discriminación indirecta contra las minorías, debe considerarse primero si el idioma de la minoría comparte o no un estatus de idioma oficial; segundo, el nivel exigido de dominio del lenguaje, y, además, qué tan gradualmente se impone el requisito, así como la posible aplicación de medidas programadas para evitar la exclusión de miembros de minorías de los nombramientos públicos.”

CDL-MIN (1998)001rev, Informe resumido sobre la participación de los miembros de minorías en la vida pública, §1.2 A.

“

“[...] La aplicación sustantiva del derecho a mantener la propia existencia o al menos la distinción cultural, lingüística y religiosa] conlleva la obligación específica de que el estado financie la enseñanza del y en el idioma minoritario y su uso en la administración pública, así como de financiar órganos responsables de representar y promover los intereses de las minorías.”

CDL-MIN(1998)001rev, Informe resumido sobre la participación de los miembros de minorías en la vida pública, §2.1.

“El reparto proporcional de curules entre los organismos territoriales o listas de candidatos no puede, por lo tanto, ser considerada como una medida positiva incluso se aplica –entre otros– a las minorías. La situación es distinta en lo que respecta a las medidas diseñadas para asegurar una proporción definida de nombramientos a cargos públicos de minorías. En este caso, el nombramiento de puestos entre mayoría y minoría o minorías, y su

CDL(2011)018

asignación dentro de la mayoría o minorías, se encuentran, de hecho, regidos por principios distintos. –más bien discriminación positiva, bajo 4

CDL-MIN(1998)001rev, Informe resumido sobre la participación de los miembros de minorías en la vida pública, §2.2.

“La participación de miembros de minorías en los diversos aspectos de la vida en sociedad es un factor importante de su integración y de la prevención de conflictos. Esto aplica especialmente a lo que comúnmente se conoce como vida pública, es decir, la participación en los órganos del estado.”

CDL-INF(2000)4, Derecho electoral y minorías nacionales, Introducción.

“Es concebible que la participación indirecta de las entidades en el proceso de toma de decisiones pueda tener lugar no sólo dentro de la legislatura, sino en el ejecutivo y en el judicial.”

CDL-INF(2000)016, Marco General de Referencia Legal para facilitar la Solución de Conflictos Etnopolíticos en Europa, § II.B.2.

“La restricción del derecho a participar en la conducción de los asuntos públicos y del acceso a los servicios públicos a los ciudadanos, no entra en conflicto con los estándares internacionales, siempre que permita a los no ciudadanos tener puestos de bajo nivel en el servicio civil.”

CDL-INF(2001)14, Opinión sobre la Ley Constitucional de los Derechos de las Minorías Nacionales en Croacia, § 4.

“La participación de miembros de minorías en los diversos aspectos de la vida en sociedad es un factor importante de su integración y de la prevención de conflictos. Esto aplica especialmente a lo que comúnmente se conoce como vida pública, es decir, la participación en los órganos del estado.” Aunque en la mayoría de los casos la representación de las minorías en los órganos electos del estado se logra a través de la aplicación de las reglas generales de derecho internacional, algunos países cuentan con normas específicas de derecho electoral que prevén una representación especial de las minorías en los órganos del estado. El artículo 55 de la Constitución de Lituania prevé que los miembros del Seimas (Parlamento) serán electos con base en el “sufragio universal, equitativo y directo”. Prevé, además, que el proceso electoral debe establecerse en la ley.

La Comisión lamenta que el proyecto de ley no contenga una disposición específica sobre la representación de las minorías nacionales en los órganos estatales (parlamento nacional y consejos locales, órganos gubernamentales y judiciales). Una garantía específica de representación proporcional es muy importante, incluso para el goce efectivo de otros derechos de minorías. El proyecto de ley debe por tanto incluir, al menos, la referencia a este importante tema.”

CDL-AD(2003)013, Opinión sobre el Proyecto de Ley de Reforma a la Ley de Minorías Nacionales de Lituania, §§23, 24.

“La participación de las personas que pertenecen a minorías nacionales en los campos administrativos y legislativos es muy importante en aquellas cuestiones que las

CDL(2011)018

involucran, en particular a nivel regional y local. Aquí, el artículo 18 del primer proyecto de ley y los artículos 15 y 28-30 del segundo proyecto de ley siguen caminos distintos.

Las atribuciones de los órganos consultivos a los que se refiere el artículo 18 del primer proyecto son bastante vagas y deben estar debidamente coordinadas con aquéllas del “órgano central ejecutivo con facultades especiales”, referidas en la misma disposición.”

CDL-AD(2004)013, Opinión sobre los Dos Proyectos de Ley que Reforman la Ley sobre Minorías Nacionales en Ucrania, §§47, 48.

“El proceso que garantiza la representación de las minorías nacionales en *“las autoridades públicas, instituciones públicas y autoridades locales”* (artículo 29) no parece ser adecuado. Ello resulta de la actual redacción del artículo, que dice que el nivel político “cuida” la representación de las minorías en las instituciones. La participación del nivel político en el nombramiento de los representantes se debe evitar, especialmente cuando se trata de la representación dentro del poder judicial. La Comisión opina que una solución adecuada sería establecer que las personas que pertenecen a minorías nacionales deben poder trabajar en instituciones públicas en condiciones de igualdad respecto de los demás, y de acuerdo a sus propios méritos individuales.

CDL-AD(2004)026, Opinión sobre el Proyecto de Ley Revisado sobre el Ejercicio de los Derechos y Libertades de las Minorías Nacionales y Étnicas en Montenegro, §56.

“De conformidad con el proyecto de ley, se establecerá una “autoridad central ejecutiva especialmente autorizada” con el objetivo de desarrollar e implementar la política estatal de los pueblos indígenas y minorías nacionales. Se deben establecer también las “estructuras correspondientes” dentro de los órganos ejecutivos municipales (artículo 3).

El establecimiento de órganos especiales responsables de la implementación de la política social de los pueblos indígenas se aplaude. No existe, sin embargo, ninguna garantía en el proyecto de ley en cuanto a la representación de los pueblos indígenas en los órganos mencionados.

Además, el proyecto de ley no hace mención alguna sobre las relaciones del nuevo órgano gubernamental central con el Comité Estatal de Nacionalidad y Migración, que es la principal institución ejecutiva del estado en la esfera de la política étnica.

La Asamblea de Pueblos Indígenas

El artículo 4 prevé la creación de una Asamblea de Pueblos Indígenas, como un órgano consultivo del gobierno central en el campo de la protección a los derechos y libertades de los pueblos indígenas y de las minorías nacionales en Ucrania. Esta disposición es aplaudida. La existencia de un órgano que represente los intereses de los pueblos indígenas de Ucrania es de particular importancia para garantizar un canal de comunicación y coordinación entre el gobierno y los pueblos indígenas, y entre los propios pueblos indígenas. Sin embargo, no es claro por qué dicha Asamblea de Pueblos Indígenas debe también asesorar sobre temas relativos a las minorías nacionales, cuando ya existe un órgano específico para ello –el Consejo de Representantes de las Asociaciones Civiles de Minorías Nacionales, adscrito al Comité Estatal de Nacionalidad y Migración.

CDL(2011)018

El proyecto de ley también debe clarificar la relación entre la Asamblea y las correspondientes estructuras que se establecerán a nivel local (véase supra, párr. 28).

[...]

El artículo 8 del proyecto de ley prevé el derecho de acceso a los órganos legislativos, ejecutivos y judiciales, a otras funciones públicas, así como a empresas, instituciones y organizaciones. La Comisión entiende que las últimas tres categorías están destinadas a ser “empresas, instituciones y organizaciones” públicas. En todo caso, la Constitución de Ucrania garantiza los derechos electorales igualitarios (pasivos y activos) a todos sus ciudadanos (artículo 38). Desde esa perspectiva, si el artículo 8 sirve para reafirmar las disposiciones constitucionales mencionadas, entonces debe redactarse de manera no restrictiva.

Además, la Comisión de Venecia señala que actualmente existe una tendencia creciente en Europa de extender el derecho al voto y a ser electo como miembro de órganos representativos a nivel local a los no ciudadanos que han residido en el país por un cierto periodo.

La Comisión aplaude la disposición de las autoridades ucranianas de garantizar el derecho a la educación e instrucción en la lengua materna de las personas, el derecho a usar el idioma en la esfera privada o pública en la comunicación oral y escrita, el derecho a establecer instituciones educativas privadas (artículo 13), así como de proporcionar las condiciones para la enseñanza y aprendizaje de ese idioma.

Sin embargo, parece poco claro cuáles son los “pueblos indígenas relevantes” mencionados en el artículo 14, párrafo 1, y a quiénes aplican los derechos del artículo 13. El texto debe ser reformado para indicar que no se intenta hacer una distinción inapropiada.

El segundo párrafo del artículo 14 aborda el uso del idioma de los pueblos indígenas “relevantes” por las autoridades locales en procedimientos establecidos en la ley, junto con el idioma del estado. Dicho uso, no obstante, parece ser más bien restrictivo. En primer lugar, de acuerdo con el proyecto de ley, las autoridades locales pueden usar el idioma de los pueblos indígenas, pero no están obligadas a hacerlo, lo que significa que la disposición no ofrece ninguna garantía jurídica. En segundo lugar, se les autoriza a hacerlo sólo si en el municipio en comento, los pueblos indígenas constituyen la mayoría de la población. Comparada con las disposiciones correspondientes al uso de los idiomas de las minorías nacionales en la vida pública, el requisito de mayoría parece ser muy severo.”

CDL-AD(2004)036, Opinión sobre el Proyecto de Ley sobre el Estatus de los Pueblos Indígenas de Ucrania, §§29-33, 35-36, 38-40

“En el capítulo II del Proyecto de Ley, la Sección 5 contiene diversas disposiciones que rigen “el uso de la lengua materna”. El artículo 31 prevé el derecho a usar los idiomas minoritarios con fines públicos en aquellas “unidades administrativas territoriales en las que los ciudadanos que pertenecen a minorías nacionales representen un porcentaje relevante, en las condiciones de la Ley de la Administración Pública Local No. 215/2001”.

El significado exacto del término “porcentaje relevante”, el cual es en sí mismo un concepto muy vago, es de tal importancia para la aplicación de estos y otros artículos

CDL(2011)018

(véase el artículo 37) que las autoridades y los destinatarios de la ley, necesitan orientación suficiente para implementarla. Es por tanto de importancia crucial que el artículo 31 haga una referencia explícita a la Ley de la Administración Pública Local No. 215/2001, la cual contiene un umbral de representación del 20% que será aplicado también en el proyecto de ley sobre el estatuto de las minorías nacionales. Esto representará efectivamente un paso positivo, completamente en línea con los estándares internacionales.

La Comisión entiende la preocupación de los redactores, quienes han preferido no repetir el 20% en el artículo 31 del proyecto de ley, para evitar la reapertura del debate político sobre este umbral de representación. La Comisión señala, sin embargo, que la referencia al “porcentaje relevante” no es usada consistentemente en los artículos 31 a 38. Como consecuencia lógica, y a menos que se especifique de otra manera, parece que los artículos que no lo mencionan, como el artículo 34, párrafo 2 (derecho a contraer matrimonio en el idioma minoritario), no deben estar sujetos al umbral de representación que deriva de la Ley de la Administración Pública Local No. 215/2001. En tal caso, sería útil incluir otro criterio en el proyecto de ley, ya que es difícil imaginar que dichos derechos lingüísticos estén disponibles sin limitación en la práctica.

En las disposiciones de esta Sección 5, el proyecto usa frecuentemente las expresiones “en las condiciones de la ley” (véase el artículo 32), “de acuerdo con la ley” (véase el artículo 34, párrafo 1) o “de acuerdo con las disposiciones legales en vigor” (véase el artículo 36, párrafo 1). Estas referencias, mismas que no se especifican con mayor detalle, hacen extremadamente difícil a los interesados saber qué condiciones adicionales se imponen al uso público de los idiomas minoritarios en los distintos contextos en cuestión, como la emisión de documentos normativos por las autoridades públicas centrales y el uso de los idiomas minoritarios ante los tribunales. Algunas referencias más precisas a las leyes pertinentes deben, por lo tanto, ser incluidas en el texto del proyecto, o al menos en un informe aclaratorio para solucionar esta incertidumbre jurídica (véase los comentarios relacionados con esto en el punto C, párrafo 14).

En lo que respecta a las formas y medios para hacer efectivo en la práctica el uso de los idiomas minoritarios, el proyecto de ley prevé la necesidad de garantizar la enseñanza de los idiomas a los funcionarios públicos involucrados, así como la posibilidad de recurrir a traductores autorizados (artículo 36, párrafo 1). El proyecto de ley no indica, sin embargo, qué solución debe prevalecer en qué circunstancias: ¿se deja esta elección a discreción de las autoridades? ¿Depende la elección del porcentaje de personas pertenecientes a minorías nacionales que vivan en la unidad administrativa-territorial en cuestión? ¿Es relevante la capacidad económica de las autoridades? La Comisión sugiere que el proyecto de ley se complete con el fin de dar mayor orientación sobre estas importantes preguntas.

La Comisión es de la opinión que reservar los derechos lingüísticos enlistados en la Sección 5 sólo a los ciudadanos y, por lo tanto, no extenderlos a los no ciudadanos puede ser difícilmente justificable (véase los comentarios relacionados con esto en el punto D, párrafos 24-30 arriba). Los no ciudadanos pueden, de hecho, hablar ciertos idiomas minoritarios que ya disfrutaban de la protección bajo el proyecto de ley. Por ejemplo, para aquellas personas que pertenecen a una minoría nacional que viven en Rumania, pero que no tienen (aún) el vínculo de la nacionalidad, el registro de su nombre y apellido en el idioma minoritario parecería importante (véase el artículo 33). De manera similar, la distinción entre ciudadanos y no ciudadanos sería inapropiada, incluso problemática en la

CDL(2011)018

práctica, respecto a la situación lingüística de los detenidos (artículo 5), así como de los pacientes en instituciones y centros de salud (véase el artículo 37). En lo que concierne a la última disposición, también parecería extraño que no se tomara en cuenta a aquellos residentes que sienten que pertenecen a una minoría nacional reconocida, pero que todavía no son ciudadanos rumanos, al determinar si se cumple el requisito de un “porcentaje significativo”.

[...]

La pregunta general de si las personas que pertenecen a minorías nacionales que viven en Rumania tienen garantizada una efectiva participación en la vida cultural, social y económica y en los asuntos públicos, particularmente en aquéllos que las afectan, no es fácil de responder. La participación minoritaria se promueve a través de una gama de medidas y estructuras especiales dentro de la rama ejecutiva. Además, existen importantes elementos institucionales de participación en Rumania, tales como la representación minoritaria en el Parlamento, el Consejo Nacional de Minorías y el nuevo sistema previsto de autonomía cultural.

La Comisión no está en la posición de valorar si este marco institucional resulta o no, de hecho, en una participación activa de las personas que pertenecen a minorías nacionales en la vida pública. Esto exigiría un monitoreo a fondo de la situación, incluyendo cómo se implementa el sistema existente en la práctica. Dicho monitoreo es llevado a cabo periódicamente por la Convención Marco, cuyo última evaluación, entre otros, aplaudió fuertemente la representación constitucionalmente garantizada en el Parlamento, pero al mismo tiempo hizo hincapié en ciertas deficiencias en la consulta del Consejo de Minorías Nacionales. La Comisión no puede, por lo tanto, excluir la posibilidad de que en última instancia pueda resultar necesario reforzar la participación de los representantes de las minorías nacionales en el proceso de toma de decisiones.”

CDL-AD(2005)026, Opinión sobre el Proyecto de Ley del Estatuto de las Minorías Nacionales que Viven en Rumania.

“[...] ¿Se encuentra obligado el estado, bajo el artículo 10, §2 (siempre que las otras condiciones de ese artículo se cumplan, tal y como “tradicionalmente habitado o en números sustanciales y donde haya una necesidad real”), a garantizar las condiciones bajo las cuales la minoría puede usar su propio lenguaje en las relaciones con las autoridades? El CCCM parece admitir que los individuos no ciudadanos que están afiliados a un grupo que ha residido tradicionalmente en el territorio deben tener el derecho, junto con los que ya habitaban ahí antes, de usar su propio idioma en dichos contextos, pero que las “nuevas minorías” como tales no pueden exigirlo. Por otro lado, ¿podrían las minorías residentes afectadas por un cambio territorial/constitucional repentino (como la restauración de la independencia de los Estados Bálticos o la disolución de la ex Yugoslavia) exigir que el idioma que han usado tradicionalmente en su relación con las autoridades se siga usando? Parece que no se puede dar ninguna respuesta general, sino que la situación específica de cada país, incluso desde una perspectiva socio-histórica, juega un papel importante. [...]

[...]

“En principio, la exigencia de un estado que desee establecer mecanismos de consulta y/o proporcionar apoyo a las iniciativas culturales y de otro tipo, es decir, que un número suficiente de personas que pertenecen a una minoría sean residentes legales, es justificable y no parece encontrar objeciones por parte de los órganos vigilantes de tratados de derechos humanos. La residencia legal y efectiva da, de hecho, testimonio de la existencia de un vínculo fáctico y legal entre un grupo de personas y el estado. Este

CDL(2011)018

último puede, por lo tanto, pedir algunas pruebas de dicho vínculo, incluso a través de la exigencia de una residencia legal y efectiva, antes de crear nuevas estructuras de consulta, tomar medidas positivas y, por lo tanto, destinar dinero público a grupos minoritarios”.

“Se debe hacer hincapié, sin embargo, que un requisito adicional, como el criterio de ciudadanía, ha sido a menudo criticado en el mismo contexto por distintos órganos internacionales, en el sentido de que no podría ser razonable o podría en algunos casos llevar a exclusiones arbitrarias. La propia Comisión de Venecia ya ha cuestionado la admisibilidad de la restricción a ciertos derechos culturales y lingüísticos sólo a los ciudadanos y destaca en este sentido la exclusión de los no ciudadanos de la pertenencia a un sistema de autonomía cultural, así como de asociaciones establecidas para promover y proteger la identidad de las minorías.”

CDL-AD(2007)001, Informe sobre los derechos de los no ciudadanos y de las minorías, §§41, 119-120.

“El artículo 11(4) prohíbe la existencia de partidos políticos con línea étnica, racial o religiosa. La preocupación por proteger la unidad e integridad del estado es, por supuesto, totalmente aceptable. Al igual que el segundo párrafo de los artículos 9 y 10 del Convenio sobre Derechos Humanos, el párrafo 2 del artículo 11, del Convenio Europeo permite también limitar el derecho de asociación. Sin embargo, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos, dichas limitaciones tienen que ser proporcionales (véase por ejemplo, el caso *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*, Informe No. 1998-I y *Sidiropoulos and Others v. Greece*. Informe 1998-IV). Por lo tanto, preocupa a la Comisión que dichas disposiciones puedan usarse para impedir que los grupos minoritarios lingüísticos, étnicos o religiosos se organicen en absoluto.”

CDL-AD(2008)009, Opinión sobre la Constitución de Bulgaria, §64.

“[...] la prohibición de los partidos políticos basados en fundamentos *nacionales y étnicos* es potencialmente excesiva e inconsistente con la libertad de asociación. Para que se acepte dicha disposición como una restricción razonable sobre la libertad de asociación, que es estrictamente necesaria en una sociedad democrática, se debe establecer que las actividades u objetivos del partido político constituyan una amenaza real al estado y a sus instituciones. Es difícil aceptar que todos los partidos políticos basados en la nacionalidad o el origen étnico deben, como una cuestión pura de un texto legal sin tener en cuenta los hechos existentes, sean considerados como una amenaza al estado. Aunque pueda ser aceptable, según lo expresado por la Corte Europea de Derechos Humanos, inhabilitar a un partido político que tenga “una actitud que no respete” el orden constitucional del estado, la evidencia de esta actitud debe basarse en hechos y no en una presunción general aplicable a todas las nacionalidades y orígenes étnicos. Para que este tipo de medidas sean aceptables, deben ser interpretadas y aplicadas muy estrictamente por los jueces y funcionarios. En contraste, si las disposiciones se interpretan en un sentido amplio –por ejemplo, como una prohibición a los partidos cuyos miembros o dirigentes son predominantemente de ciertos grupos étnicos minoritarios– las inhabilitaciones pueden ser interpretadas como antidemocráticas. La posibilidad de varias interpretaciones, permitidas por la formulación de la disposición, crea oportunidades de abuso.

CDL(2011)018

CDL-AD(2009)041, Opinión Conjunta sobre el Proyecto de Ley sobre Partidos Políticos de la República de Kirguistán, §13.

“[...] Los criterios materiales de los partidos políticos se establecen en el artículo 68(4), que establece que ni los estatutos y programas ni las actividades de un partido político debe entrar “en conflicto” con:

[...]

- la integridad indivisible de su territorio y nación,

[...]

Los académicos legales turcos han argumentado que la Ley sobre Partidos Políticos interpreta y extiende varios criterios del artículo 68(4) más allá de la formulación de la Constitución. Esto aplica en particular a las disposiciones importantes del artículo 80 sobre la “protección del principio de unidad del estado” y del artículo 81 sobre “prevención de la creación de minorías”, que se han invocado en diversos casos como base para prohibir a los partidos representar a ciudadanos turcos que tengan origen kurdo. De acuerdo con los críticos, si bien el artículo 68(4) de la Constitución protege la “integridad territorial” del estado, el artículo 80 de la ley extiende este ámbito de protección a la naturaleza unitaria del estado como tal, prohibiendo así, por ejemplo, las demandas de un sistema de gobierno más federal. Esto claramente va más allá del significado ordinario de integridad “territorial”.

De igual modo, la prohibición del artículo 81 de la ley contra la “creación de minorías” claramente parece ir más allá del concepto de “integridad indivisible” del estado, previsto en el artículo 68(4) de la constitución. En efecto, muchos estados tienen y reconocen a las “minorías” sin que esto sea considerado una amenaza a la “integridad” del estado como tal.

Tomado como un todo, podría parecer en efecto que el artículo 68(4) y las reglas estatutarias adicionales pueden invocarse en contra de cualquier programa partidista que apoye cambios al modelo constitucional, sin tener en cuenta si éste se promueve a través de la violencia o solamente a través de medios democráticos pacíficos.

A la Comisión de Venecia también le preocupa el efecto disuasivo que las disposiciones jurídicas junto con la jurisprudencia de la Corte Constitucional puedan tener sobre la libertad de asociación en Turquía, particularmente para los partidos políticos. La Comisión recuerda a este respecto que la CoEDH estableció en el caso de *Informationsverein Lentia v. Austria* que el estado es el máximo garante del principio del pluralismo y que tiene la obligación de garantizar que las elecciones libres tengan lugar en intervalos razonables, bajo condiciones que garanticen la expresión de la opinión del pueblo en la elección de la legislatura. Dicha expresión de la voluntad del pueblo es inconcebible sin la participación de la pluralidad de partidos que representen a los distintos tipos de opinión que se encuentren en la población de un país.

CDL-AD(2009)006, Opinión sobre las Disposiciones Constitucionales y Legales relevantes para la Prohibición de Partidos Políticos en Turquía, §§73, 76-78, 103.

El registro [de los partidos políticos] puede ser una mera formalidad en algunos países, en donde la única condición es recolectar cierto número de firmas. En otros países, sin embargo, las autoridades se aseguran de que los partidos cumplan con los requisitos sustantivos relativos a sus actividades. Sin importar la naturaleza de los requisitos, la regla esencial que rige esta cuestión es el principio de igualdad, que exige a los estados

CDL(2011)018

que permanezcan neutrales cuando se trate de procedimientos de establecimiento y registro, y se abstengan de implementar cualquier medida que pueda privilegiar a algunas fuerzas políticas sobre otras. Los requisitos basados en la representación y en un número mínimo de afiliados, en particular, tienen el potencial de limitar las posibilidades de las personas que pertenecen a minorías nacionales de organizarse en partidos políticos. Por lo tanto, los países que aplican procedimientos de registro deben abstenerse de imponer requisitos excesivos de representación territorial y de un mínimo de afiliados.

En general, para ciertos grupos vulnerables, las medidas como curules o escaños reservados, umbrales de representación bajos, comités parlamentarios especiales, límites adecuados a las circunscripciones electorales, derechos electorales para los no ciudadanos y la representación constitucionalmente garantizada de las minorías en el parlamento, son particularmente bien recibidas para promover su participación y representación política. Son especialmente deseables en aquellos estados miembros en los que los estrictos requisitos de un mínimo de afiliados y de representación regional tienen una alta probabilidad de afectar las posibilidades de las personas que pertenecen a minorías nacionales que están concentradas regionalmente para formar partidos políticos (como sucede en Moldavia, Ucrania o la Federación Rusa) o en donde el establecimiento de los partidos políticos basado en el origen étnico o la región está prohibido categóricamente (como en Bulgaria y en la Federación Rusa).”

CDL-AD(2009)021, Código de Buenas Prácticas en el Ámbito de los Partidos Políticos, §§68, 113.

[...] la posibilidad de usar los idiomas regionales o minoritarios en el contacto con las autoridades públicas sólo en áreas en las que el 20% de la población pertenece a la primera minoría da lugar a una reserva territorial incompatible con la Carta. Si bien la Carta no establece un derecho general para los usuarios de idiomas regionales o minoritarios a demandar el uso de su idioma en sus relaciones con las autoridades públicas, sí requiere que el estado adopte una actitud positiva hacia la práctica del idioma regional o minoritario en los contactos con la administración pública y otros servicios cuando esto sea posible, sin limitaciones excesivas por parte de las autoridades públicas.
[...]

En conclusión, la Comisión de Venecia considera que la obligación de usar el idioma del estado debe imponerse a las autoridades públicas (art. 3.1) y a sus empleados, servidores públicos y miembros, actuando en funciones oficiales sólo en la medida en que esto pueda hacerse sin perjudicar los derechos lingüísticos que los particulares puedan extraer de las regulaciones independientes o tratados internacionales sobre derechos humanos y sobre la protección a las minorías nacionales (principalmente la Carta Europea de las Lenguas Regionales y Minoritarias), con independencia, por lo tanto, del simple criterio del umbral de representación del 20%.

CDL-AD(2010)035, Opinión sobre la Ley del Idioma Oficial de la República Eslovaca, §§53, 57.

En adición a estas disposiciones específicas, el artículo 8.7 impone de manera más amplia la obligación a los *“órganos de gobierno estatales y locales, asociaciones de ciudadanos, establecimientos, organizaciones, empresas y sus empleados, funcionarios públicos y ciudadanos – personas dedicadas a la actividad empresarial y personas físicas”* en regiones en que el 10% o más del total de la población habla el idioma regional o minoritario, de tomar *“medidas para el desarrollo, uso y protección”* de dicho idioma.

CDL(2011)018

La comisión de Venecia aplaude el hecho de que, de este modo, el uso público de los idiomas minoritarios, junto con el idioma del estado, esté protegido a nivel local, en áreas en que las personas que pertenecen a minorías nacionales viven de manera concentrada.

Sin embargo, el criterio usado en estas disposiciones – “*regiones en donde el idioma regional o minoritario es hablado por el 10% de la población*” – carece de claridad y no garantiza la seguridad jurídica necesaria para valorar su significado exacto.

[...]

El concepto “hablar el idioma” también carece de claridad: ¿significa que el 10% o más de la población es “capaz de hablar en el idioma regional o minoritario”, “de hablarlo predominantemente” o “de hablarlo preferentemente”? Si el criterio es sinónimo de “la capacidad de hablar el idioma minoritario”, el idioma ruso cumpliría, en la mayor parte de Ucrania, con este criterio, dado que muchos habitantes de Ucrania son bilingües. Si el criterio es sinónimo de “idioma predominantemente hablado”, como lo señaló puntualmente el ACMN, “perjudicaría a los hablantes de idiomas de minorías más pequeñas que no siempre tienen la libertad de usar su idioma de preferencia. [...] El uso del idioma no siempre coincidirá necesariamente con el de la elección de preferencia del individuo, ya que la persona muy probablemente estará bajo presión económica o social para usar el idioma dominante del área. Una alternativa, y un criterio menos perjudicial, para las minorías más pequeñas podría ser el “idioma nativo”, con la condición de que el criterio sea definido claramente como la “lengua materna” o “el “primer idioma aprendido en la infancia”.

Es más, el proyecto no ofrece una sugerencia clara sobre cómo lidiar con los casos de bilingüismo o el multilingüismo (véase el art. 3.1). Si bien todos tienen el derecho a determinar libremente el idioma que consideren “nativo”, el idioma “nativo” no parece ser relevante en la identificación de los idiomas regionales que merecen una protección especial. El criterio principal a tomar en cuenta en este contexto es, de acuerdo con el proyecto de ley, el “uso” del idioma, que en muchos casos es impuesto *de facto* por las condiciones específicas existentes en el área en cuestión.”

CDL-AD(2011)008, Opinión sobre el Proyecto de Ley sobre Idiomas en Ucrania, §§80-82 y 88-89.

XII. MATERIA ELECTORAL

“De acuerdo con el párrafo 19 de la Ley, las minorías tendrán el derecho a la representación parlamentaria. Esto, en opinión de la Comisión, es uno de los derechos más importantes en la sociedad democrática. Esto plantea la pregunta de si el derecho no es muy importante como para dejar su elaboración a otra legislación.”

CDL-MIN(1993)4rev, Opinión sobre la Ley Húngara No. 5190 sobre los Derechos de las Minorías Nacionales y Étnicas, §12.

“[...] fue necesario que los estados tomaran en cuenta la presencia de una o más minorías en su suelo al dividir su territorio en subdivisiones políticas o administrativas, así como en circunscripciones electorales.”

CDL(2011)018

CDL-INF(1996)4, Opinión sobre la Interpretación del Artículo 11 del Proyecto de Protocolo del Convenio Europeo sobre Derechos Humanos, adjunto a la Recomendación 1201 de la Asamblea Parlamentaria, §3b.

“[...] El reparto proporcional de curules entre los organismos territoriales o listas de candidatos no puede, por lo tanto, ser considerada como una medida positiva incluso se aplica –entre otros– a las minorías. La situación es distinta en lo que respecta a las medidas diseñadas para asegurar una proporción definida de nombramientos a cargos públicos de minorías. En este caso, el nombramiento de puestos entre mayoría y minoría o minorías, y su asignación dentro de la mayoría o minorías, se encuentran, de hecho, regidos por principios distintos. –más bien discriminación positiva, bajo 4

CDL-MIN(1998)001rev, Informe resumido sobre la participación de los miembros de minorías en la vida pública, §2.2.

“[...] es muy inusual que, en la práctica, los partidos políticos que representen a minorías nacionales estén prohibidos. Ya que lo anterior sería una restricción a la libertad de asociación, que es una parte fundamental de la tradición constitucional común en todo el continente, sólo se puede justificar en muy pocos casos especiales e individuales, y no de manera general. El principio de proporcionalidad debe siempre respetarse. Se debe advertir que la prohibición del uso de argumentos minoritarios en una campaña electoral puede llevar, de hecho, a la prohibición de participar en la vida parlamentaria, incluso si los partidos minoritarios como tales no están formalmente prohibidos.”

CDL-INF(2000)4, Derecho electoral y minorías nacionales, III.A.b.

“Entre más proporcional es un sistema electoral, más permite que las minorías, incluso las dispersas, estén representadas en el órgano electo”.

CDL-INF(2000)4, Derecho electoral y minorías nacionales, III.B.1.

En efecto, el sistema electoral es sólo uno de los factores que condicionan la presencia de miembros de las minorías en un órgano electo. Otros elementos también guardan relación con esto, como la elección de candidatos por los partidos políticos y, obviamente, las elecciones de los electores, que sólo son parcialmente dependientes del sistema electoral. La naturaleza concentrada o dispersa de la minoría también puede tener un papel que desempeñar, al igual que el grado en el cual se integra a la sociedad, y, sobre todo, el tamaño numérico.”

CDL-INF(2000)4, Derecho electoral y minorías nacionales, Conclusión.

“[...] La participación de miembros de minorías nacionales en la vida pública a través de cargos de elección popular resulta no tanto de la aplicación de reglas particulares a las minorías, como de la implementación de reglas generales de derecho electoral, ajustadas, si es necesario, para incrementar las oportunidades de éxito de los candidatos de dichas minorías.”

CDL-INF(2000)4, Derecho electoral y minorías nacionales, Conclusión.

“La existencia de una segunda cámara que represente a las entidades no implica su igual representación”.

CDL(2011)018

CDL-INF(2000)016, Marco General de Referencia Legal para facilitar la Solución de Conflictos Etnopolíticos en Europa, §II.B.2

“[...] Si se deroga el requisito de ciudadanía para que la aplicación del proyecto de ley no se restrinja sólo a los ciudadanos [...], aquellos derechos que exigen calificaciones específicas como la ciudadanía, la residencia o la existencia de un vínculo genuino con Bosnia y Herzegovina, deben regularse de manera separada. En particular, el derecho a votar y a postularse para un cargo público debería ser regulado en las leyes pertinentes sobre elecciones y el proyecto de ley debería establecer solamente el principio de una adecuada representación de los ciudadanos (o, en su caso, de los residentes) que pertenezcan a minorías nacionales en los niveles nacional, de las entidades, cantones, ciudades y municipios.”

CDL-INF(2001)12, Opinión sobre el Proyecto de Ley sobre los Derechos de las Minorías Nacionales en Bosnia y Herzegovina, §4a.

“En Bosnia y Herzegovina, los poderes del estado se dividen por líneas étnicas y los pueblos constituyentes de éstas tienen una clara ventaja (por ejemplo, a nivel del nacional: la Cámara del Pueblo, la Presidencia y la Vicepresidencia de la Cámara de Representantes; la Presidencia – véase los artículos IV y V de la Constitución de Bosnia y Herzegovina). Los ciudadanos que no pertenezcan a esos pueblos constituyentes tienen el riesgo de ser excluidos de la representación en el proceso de toma de decisiones. Las disposiciones sobre la representación política de las minorías nacionales en los órganos legislativos y ejecutivos en todos los niveles tienen, por lo tanto, la mayor importancia. La representación de las minorías en los órganos judiciales también es importante, para garantizar su apariencia de imparcialidad.

“[...] El proyecto de ley, en sus artículos 19 a 22, contiene los principios de (a) representación proporcional a nivel nacional, de las entidades, los cantones, las ciudades y los municipios, de las minorías nacionales más importantes numéricamente y (b) de un número determinado de representantes para otras minorías. La forma de elección de los representantes debe establecerse en las leyes electorales pertinentes.

El proyecto de ley debe especificar, sin embargo:

- a) si el derecho de elegir representantes especiales de las minorías se asocia al derecho de las personas que pertenecen a minorías nacionales a ser elegidas como tal;
- b) si los miembros de minorías nacionales tienen el derecho de elegir representantes especiales, en adición al derecho general y equitativo a votar por los miembros de los órganos de autoridad competentes (sistema de votación doble: mismo que sería, sin embargo, contrario al principio de “una persona, un voto”);
- c) (si el sistema de votación doble se acepta) el impacto del resultado de las elecciones sobre el número fijo de asientos a asignarse a las personas que pertenecen a minorías nacionales (particularmente, ¿qué pasa si un candidato que pertenece a una minoría nacional obtiene el número de votos exigidos para una curul, pero la asignación de dicha curul excediera el número de curules asignados proporcionalmente a la minoría en cuestión?)”

CDL-INF(2001)12, Opinión sobre el Proyecto de Ley sobre los Derechos de las Minorías Nacionales en Bosnia y Herzegovina, §17.

CDL(2011)018

“Si las curules para los representantes de minorías nacionales son, en efecto, curules adicionales, fijadas sobre la base del resultado del sufragio *universal y equitativo*, esto llevaría a un sistema de votación doble para los miembros de minorías nacionales. Es ese contexto, la Comisión recuerda que los Lineamientos sobre Elecciones de la Comisión de Venecia establecen en el principio 2.a. que “cada elector tiene, en principio, un voto; cuando el sistema electoral proporcione a los electores más de un voto, cada elector tendrá el mismo número de votos”. De acuerdo con el principio 2.d.bb., “las reglas especiales que garantizan curules reservadas a las minorías nacionales o prevén excepciones al criterio de asignación normal de curules a los partidos que representan a minorías nacionales no va en contra, en principio, del sufragio igualitario”.

“Una pregunta compleja que merece cuidadosa consideración es la relativa a bajo qué circunstancias las necesidades de la protección de las minorías pueden justificar una derogación del principio “una persona, un voto” (véase el Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral, Lineamientos e Informe Aclaratorio, CDL-AD(2002)23, §23). En la medida en que esta pregunta parece haber sido trasladada a la Ley sobre Elecciones, actualmente en revisión, la Comisión está dispuesta a cooperar en este tema con las autoridades croatas.

Si, por el contrario, las curules de la minoría no son adicionales pero son parte del número “regular” de curules, surge la pregunta de cómo garantizar el número de curules a los que tienen derecho las personas que pertenecen a minorías, y qué procedimiento se seguiría si el resultado de las elecciones muestra que fueron electos insuficientes candidatos de minorías.

Un punto de preocupación adicional es el hecho de que cualquier sistema de votación especial para miembros de minorías exige que los electores interesados y los candidatos deban revelar que pertenecen a una minoría nacional (por ejemplo, al momento de votar o en el marco de un censo). Las personas que pertenecen a ciertas minorías pueden ser reuentes a hacerlo, por miedo a un trato discriminatorio y otras formas de acoso. El principio 2.d.cc. de los Lineamientos sobre Elecciones de la Comisión de Venecia establece que: “Ni los candidatos ni los electores deben encontrarse obligados a revelar su pertenencia a una minoría nacional”. La misma observación es válida para el censo previsto en el artículo 21 del proyecto. En este contexto, debe recordarse que existen muchas posibilidades de asegurar la confidencialidad de la información proporcionada (véase, por ejemplo, las regulaciones en vigor en Tirol del Sur). La Comisión estaría, por lo tanto, ampliamente a favor de aclarar qué precauciones serán tomadas para protegerla de manera efectiva.”

CDL-AD(2002)030, Opinión sobre la Ley Constitucional sobre los Derechos de las Minorías Nacionales en Croacia, §§29-32.

“La Comisión recuerda que la ley electoral todavía tiene que resolver varios asuntos importantes, como el tema de la votación doble para los miembros de minorías nacionales y el tema de curules adicionales en el Parlamento, derogando así el número de curules fijados en la Constitución. Por otra parte, cualquier sistema electoral que garantice la representación proporcional de las minorías nacionales hará que sea necesaria la identificación de los electores, como miembros de una minoría nacional. Tal como la Comisión enfatizó anteriormente, esto puede exigir ciertas garantías de confidencialidad para aquellas personas que pertenecen a minorías nacionales para quienes esta identificación pueda implicar algún riesgo.”

CDL(2011)018

CDL-AD(2003)009, Opinión sobre la Ley Constitucional sobre los Derechos de las Minorías Nacionales en Croacia, §22.

“El artículo 40 establece las condiciones que las organizaciones de ciudadanos que pertenecen a minorías nacionales deben cumplir para ser registradas como tales. El párrafo 2 de esta disposición estipula que “el número de miembros de una organización minoritaria no puede ser menor al 10% del número total de ciudadanos que declararon su pertenencia a la respectiva minoría en el último censo”. Esto representa un umbral de representación electoral menor al 15% contenido en la Ley sobre Elecciones Locales. Si bien esto se reconoce como una mejoría, la Comisión sigue opinando que un umbral de representación electoral del 10% de este tipo, sería una condición muy restrictiva. Éste es especialmente el caso de aquellas organizaciones que operan a nivel local en las unidades administrativas en donde existe una concentración de miembros de la minoría en cuestión, pero que no cumplen con el requisito del 10% a nivel nacional.

Lo mismo es cierto para el requisito del artículo 40, párrafo 3, el cual establece que: “en el caso de que en el último censo, el 10% sea igual o sobrepase a las 25,000 personas, la lista de miembros fundadores debe contener al menos 25,000 personas, *domiciliadas en al menos 15 condados de Rumania, pero no menos de 300 personas por cada uno de estos condados*”. Esto también posiblemente excluirá la fundación y el registro de organizaciones a nivel local en las unidades en que exista una concentración significativa de personas pertenecientes a una importante minoría a nivel nacional. Es cierto que el artículo 46 prevé la posibilidad de establecer divisiones territoriales dentro de cualquier organización de ciudadanos pertenecientes a una minoría nacional, pero esto no resuelve satisfactoriamente la excesiva dificultad para establecer una organización adicional distinta.

Existe una preocupación legítima de que el estado introduzca algunas garantías jurídicas para que las asociaciones sean autorizadas a participar en las elecciones como “organizaciones de ciudadanos que pertenecen a minorías nacionales”. Es, por lo tanto, perfectamente entendible que el estado espere que no se abuse de las garantías serias de representatividad de dichas organizaciones como privilegios electorales. Sin embargo, la Comisión opina que las condiciones para el registro no pueden ser tan severas que favorezcan desproporcionadamente a grupos que estén representados en el Parlamento en perjuicio de (nuevos) grupos que deseen participar en la vida pública. En el proyecto de ley en comento, las restricciones propuestas, que (con la excepción del umbral de representación electoral del 10%) reflejan en gran medida las disposiciones correspondientes de la Ley sobre Elecciones Locales, no son razonables y que no cumplen con el requisito de proporcionalidad.

Esto es aún más problemático, ya que los privilegios electorales no son los únicos elementos en juego. En efecto, además de la participación en las elecciones, la calificación como “organizaciones de ciudadanos que pertenecen a minorías nacionales” implica distintas atribuciones enlistadas en el artículo 48 del proyecto de ley. Estas atribuciones incluyen el derecho de ser representado en el Consejo de Minorías Nacionales, el derecho de administrar fondos especiales y recibir asignaciones anuales del presupuesto del estado, el derecho de proponer el nombramiento de representantes en ciertas instituciones y de notificar al Consejo Nacional contra el Combate a la Discriminación por casos de discriminación.

CDL(2011)018

Como consecuencia, todo el Capítulo III del proyecto de ley puede potencialmente resultar en la exclusión de partes importantes de minorías nacionales de los órganos representativos y consultivos, así como de una gama de derechos de participación, lo que parecería fuera de toda proporción. En efecto, las organizaciones de ciudadanos que pertenecen a minorías nacionales son asociaciones y las condiciones que se les exige cumplir para ser registradas tienen que analizarse como restricciones a la libertad de asociación. Si las autoridades consideran que se necesitan condiciones más restrictivas para que se permita a estas organizaciones tomar lugar en las elecciones, se recomienda reservar sólo las atribuciones enlistadas en el artículo 48 lit. a las organizaciones mencionadas en el artículo 39, párrafo 1 lit. b; en contraste, las atribuciones enunciadas en el artículo 48 lit. b a la h no deben excluirse para las organizaciones de minorías nacionales mencionadas en el artículo 39, párrafo 1 lit. a. El artículo 47 del proyecto de ley, que obliga a las organizaciones ya representadas en el Parlamento y/o en el Consejo de Minorías Nacionales a re-registrarse, no parece poder remediar esta deficiencia inherente al sistema.

Si bien la Comisión tiene serias preocupaciones acerca de las condiciones para el registro antes mencionadas, considera sumamente positivo que el proceso electoral que lleve al establecimiento de los Consejos Nacionales de Autonomía Cultural se haya concebido de manera mucho más abierta. El artículo 62, párrafo 5, en efecto deja claro que a los miembros de las organizaciones mencionadas en el artículo 39, párrafo 1 lit. a y lit. b, les será permitido postularse como candidatos. Este acuerdo garantizará una competencia electoral justa, sin favorecer indebidamente a los candidatos de otras organizaciones de ciudadanos que tomen parte en las elecciones parlamentarias, presidenciales y locales.

La Comisión señala que el proceso de registro de las organizaciones de ciudadanos que pertenecen a minorías nacionales necesariamente exige procesar información personal étnica. En este contexto, es importante asegurar que las declaraciones individuales de afiliación hechas en el censo, las cuales están mencionadas en el artículo 40 como una herramienta para evaluar el tamaño numérico de la minoría en cuestión, no pueden hacerse públicas. La lista de firmas de los miembros de las organizaciones, mencionadas en el artículo 42, también debe ser protegida de manera apropiada. Es evidente que cualquier sistema de votación especial para minorías nacionales exige que los electores y los candidatos revelen su pertenencia a una minoría. Esto no significa, sin embargo, que la lista nominal debe hacerse accesible públicamente. Existen, en efecto, muchas posibilidades para asegurar la confidencialidad de los datos personales.

Por lo tanto, es necesario introducir en el proyecto de ley ciertas garantías que garanticen la protección de datos personales o al menos hacer una referencia cruzada explícita a tales garantías si ya están consagradas en otra legislación. Sólo aquellas “personas que pertenecen a la minoría nacional cuyo Consejo está por establecerse” tendrán el derecho a elegir su Consejo Nacional de Autonomía Cultural (véase el artículo 62, párrafo 1 del proyecto de ley), pero la Comisión entiende que no es intención de las autoridades establecer un registro nominal de votantes “minoritarios” específico. Toda persona que declare pertenecer a una determinada minoría tendrá el derecho de participar en las elecciones del correspondiente Consejo de Autonomía. La lista de aquéllos que participaron en las elecciones no debe, sin embargo, ser usada por las autoridades con otros propósitos y su acceso debe ser restringido.

Introducir las garantías propuestas para proteger los datos étnicos contribuiría a respetar plenamente el derecho a no divulgar la propia afiliación a una minoría nacional, lo que

CDL(2011)018

implica respetar el artículo 3 de la Convención Marco. Se celebra el hecho de que el artículo 4 y 13 del proyecto de ley reflejen en parte este principio. Sin embargo, ambas disposiciones hacen depender este derecho de otra legislación (“de acuerdo con la ley” y “excepto en los casos mencionados en la ley”, respectivamente). Esto debilita el derecho a no divulgar la propia afiliación a una minoría nacional. Las excepciones a este derecho deben, por lo tanto, ser claramente definidas, servir a un objetivo específico y ser proporcionales a ese objetivo.”

“[...] Que puede ser legítimo que el estado restrinja sólo a los ciudadanos el derecho a que estas organizaciones participen en las elecciones parlamentarias y presidenciales. El proyecto de ley, sin embargo, también parece implicar que sólo los ciudadanos que pertenecen a estas organizaciones pueden participar en las elecciones locales. Esto no viola ninguna norma imperativa de derecho internacional o europeo, relativas al sufragio universal. Sin embargo, está surgiendo una tendencia para conceder derechos políticos locales a los ciudadanos extranjeros.”

CDL-AD(2005)026, Opinión sobre el Proyecto de Ley del Estatuto de las Minorías Nacionales que Viven en Rumania, § 46 y 57.

“La Comisión también desea hacer hincapié en que cualquier sistema de votación especial para minorías exige que los electores y los candidatos en cuestión revelen su pertenencia a una minoría. Existen muchas posibilidades de asegurar la confidencialidad de la información proporcionada. La Comisión favorecerá, por lo tanto, que se aclare qué precauciones se tomarán para protegerla de manera efectiva”.

CDL-AD(2004)026, Opinión sobre el Proyecto de Ley Revisado sobre el Ejercicio de los Derechos y Libertades de las Minorías Nacionales y Étnicas en Montenegro, §52.

“La acción afirmativa en la esfera de las reglas electorales lleva a otros temas jurídicos relevantes. Esto demuestra una vez más la naturaleza controversial de la acción afirmativa en general. Sin embargo, su razón fundamental es fuerte y con base en ella los países desarrollarán una amplia diversidad de mecanismos de acuerdo con sus tradiciones históricas y legales, y el sistema político. En ese sentido, el Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral de la Comisión de Venecia proporciona algunos principios básicos para desarrollar reglas electorales de acción afirmativa de acuerdo con la tradición electoral de Europa. De entre ellas, haremos énfasis aquí de los siguientes principios:

- a. Se deben permitir los partidos que representen a las minorías nacionales. Sin embargo, la participación de minorías nacionales en los partidos políticos no es y no ha de ser restringida a los llamados partidos de base étnica.
- b. Las reglas especiales que garanticen a las minorías nacionales curules o escaños reservados o prevean excepciones al criterio normal de asignación de curules o escaños a los partidos que representen a las minorías nacionales (por ejemplo, excepción de un requisito de quórum) no van, en principio, en contra del sufragio igualitario.
- c. Ni los candidatos ni los electores deben encontrarse obligados a revelar su pertenencia a una minoría nacional.
- d. Los umbrales de representación electoral no deben afectar las oportunidades de las minorías nacionales de ser representadas.

CDL(2011)018

- e. Los distritos electorales (su número, tamaño, forma y magnitud) pueden ser diseñados con el propósito de aumentar la participación de las minorías en el proceso de toma de decisiones.

Las reglas electorales de acción afirmativa, como lo demuestra la experiencia del Alto Comisionado de la OSCE sobre Minorías Nacionales, son particularmente fructíferas cuando se aplican a las elecciones locales. Además, en territorios donde las minorías nacionales representan una parte sustancial de la población, la delimitación de entidades territoriales (circunscripciones territoriales, municipios), de modo tal que evite la dispersión de los miembros de una minoría nacional, puede favorecer la representación de las minorías en los órganos electos, como lo subraya la Recomendación 43, sobre la Autonomía Territorial y Minorías Nacionales, del Congreso de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa.

Los principios mencionados pueden proporcionar una base para desarrollar marcos europeos comunes, si no aún estándares para las reglas de acción afirmativa, para la participación de las minorías nacionales en la toma de decisiones”.

CDL-AD(2005)009, Informe sobre reglas electorales y acción afirmativa para la participación de las minorías nacionales en el proceso de toma de decisiones en los países europeos, §§66-70.

“El proceso de identificación del elector es de suma importancia para la integridad general del proceso electoral. Antes de votar, los electores están obligados a comprobar su identidad, normalmente presentando documentos de identificación personal. Es importante que la Ley Electoral o las instrucciones por parte del órgano administrativo electoral especifiquen claramente qué tipo de documento de identidad es válido para identificar al elector. En algunos países, la situación legal es compleja y no muy clara. Los observadores internacionales criticaron, por ejemplo, el caso de las elecciones parlamentarias de 2003 en Croacia. Se debe tener especial cuidado en relación con los grupos que pueden carecer de documentos de identidad necesarios, como por ejemplo, los refugiados, las personas desplazadas internamente o los grupos minoritarios específicos (ejemplo los pueblos gitanos). Especialmente en esos países en los que el “voto múltiple” es un problema común, no verificar efectivamente las identidades de los electores se considera un problema serio.

En ocasiones, también hay demandas de una mejor representación de las minorías nacionales en el Parlamento. En dichos casos, los sistemas electorales pueden facilitar la representación minoritaria, por ejemplo, a través del uso de sistemas de representación proporcional en todo el país o en circunscripciones electorales grandes de miembros múltiples (sin un umbral de representación electoral alto). Pero también los sistemas de listas de representación proporcional en pequeños distritos de miembros múltiples o incluso en sistemas de mayoría relativa/mayoría en circunscripciones electorales de un sólo miembro pueden garantizar la representación minoritaria, si las minorías se encuentran concentradas territorialmente. Asimismo, los formularios de la candidatura y de la votación, entre otras cosas, pueden tener influencia en la representación de las minorías. En algunos países (por ejemplo, Polonia y Alemania), existen “excepciones al umbral de representación electoral” para las listas de candidatos o partidos que presenten minorías nacionales (véase CDL-AD(2005), párrafos 35, 49).

CDL(2011)018

De manera alternativa, o adicional, en ocasiones hay disposiciones de curules reservadas que se asignan por separado a minorías nacionales (por ejemplo, en Albania, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Kosovo, Montenegro, Eslovenia, Rumania). Sin embargo, la idea de reservar curules para minorías es debatible (CG/BUR (11) 74). Si bien las curules reservadas pueden ser un mecanismo a corto plazo para asegurar la representación de las minorías en un periodo de transición, a largo plazo los intereses de las minorías y del propio país pueden ser mejor atendidos por la representación a través del sistema electoral “ordinario” (véase la discusión sobre el Informe de la Asamblea Parlamentaria sobre las elecciones parlamentarias de 2002 en Montenegro; Doc 9621 Adenda IV). Además, las curules reservadas siempre dan lugar al problema de decidir qué minorías deben tener derecho a dichas curules, y quién representa legítimamente a la minoría respectiva en los parlamentos nacionales o locales (véase por ejemplo, el CDL-AD(2004)040).”

CDL-AD(2006)018, Informe sobre el derecho electoral y la administración electoral en Europa, §§133, 182, 183.

“El Código Electoral mantiene un sistema electoral con una sola circunscripción electoral que cubre todo el país, con la respectiva distribución proporcional de curules. La posibilidad de que las minorías nacionales sean representadas en el Parlamento está estrechamente relacionada con el tema del sistema electoral en sí mismo. La Opinión sobre el Derecho Electoral citada por la Comisión de Venecia, que establece que “es necesario que los estados tomen en cuenta la presencia de una o más minorías en su suelo cuando dividan su territorio en subdivisiones políticas o administrativas, así como en circunscripciones electorales” (Opinión sobre la Interpretación del Artículo 11 de la Recomendación 1201 (1993) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, CDL-INF(1996)004).”

CDL-AD(2006)001, Opinión Conjunta sobre el Código Electoral de Moldavia, §17.

“Como se advirtió anteriormente, el artículo 81 de la Ley sobre las Elecciones Parlamentarias crea una excepción al umbral de representación electoral legal para la asignación de mandato a “los partidos políticos de minorías étnicas y coaliciones de partidos políticos de minorías étnicas”. Estos partidos políticos y coaliciones participan en la asignación de mandato de los miembros del Parlamento incluso si reciben menos del 5% de los votos. Aunque el artículo 81 de la Ley sobre Elecciones Parlamentarias exige una definición de “partido político o minoría étnica” para determinar qué partidos políticos y coaliciones bajo el umbral de representación electoral legal tienen derecho a participar en la asignación de mandatos, el concepto es positivo y facilita la representación de las minorías étnicas. La OSCE/OIDDH y la Comisión de Venecia recomiendan que se considere prever una disposición similar en la Ley sobre Elecciones Locales.”

CDL-AD(2006)013, Recomendaciones Conjuntas sobre las Leyes sobre las Elecciones Parlamentarias, Presidenciales y Locales y la Administración Electoral en la República de Serbia, §82.

“El artículo 15 de la Convención Marco para la Protección a las Minorías Nacionales del Consejo de Europa establece que “los partidos han de crear las condiciones necesarias para la participación efectiva de personas pertenecientes a minorías nacionales en la vida cultural, social y económica y en los asuntos públicos, particularmente en aquéllos que las afectan.”

CDL(2011)018

La acción afirmativa en la esfera de las reglas electorales es uno de los medios para lograr la participación efectiva de las personas que pertenecen a minorías nacionales. El Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral de la Comisión de Venecia provee algunos elementos básicos para desarrollar reglas electorales de acción afirmativa de conformidad con la tradición electoral de Europa, tales como: partidos que representen a minorías nacionales; escaños o curules reservados para las minorías nacionales; umbrales de participación electoral que no afecten las oportunidades de las minorías nacionales de ser representadas; los distritos electorales (su número, tamaño, forma y magnitud) pueden ser diseñados con el propósito de aumentar la participación de las minorías en los procesos de toma de decisiones.

Asimismo, la posesión de doble o múltiple nacionalidad no debe ser obstáculo para ejercer el derecho al voto en ambos países. Este enfoque es completamente consistente con el artículo 17, párrafo 1, de la Convención Europea sobre la Nacionalidad, el cual estipula que esos ciudadanos gozan de los mismos derechos y deberes en el territorio del país en el que viven como los otros ciudadanos de ese país.”

CDL-AD(2005)011, Informe sobre la derogación de restricciones al derecho al voto en las elecciones generales, §§56-58.

“En particular, la Comisión de Venecia señala que las condiciones para la participación en las elecciones locales debe estar en sintonía con la situación local y no debe estar sujeta a ninguna condición relacionada con la representación a nivel nacional. Por ejemplo, una organización de cierta minoría nacional puede ser altamente representativa de esa minoría nacional en cierto país, incluso si no cumple con el requisito de que el número de sus miembros sea igual o mayor al 15% del número total de ciudadanos que, en el último censo, hayan declarado que pertenecen a esa minoría, e incluso aunque no tuviera al menos 300 miembros en 15 condados del país. El requisito en comento es aún más sorprendente, ya que el artículo 44 de la ley restringe el requisito de cierta medida de apoyo a la circunscripción electoral en comento.

Dicho trato desigual también va en contra del principio de representación proporcional. En relación con las minorías nacionales, una desviación de la representación proporcional formal puede justificarse para garantizar el acceso de las minorías nacionales a los órganos representativos. El Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral prevé esto en el principio I.2.4 como sigue: *“Las reglas especiales que garanticen curules reservadas a minorías nacionales o que prevean excepciones al criterio normal de asignación de curules para los partidos que representen a minorías nacionales (...) no van, en principio, en contra del sufragio igualitario”*. Sin embargo, dicha medida “de discriminación positiva” no debe tener el efecto de favorecer a una minoría nacional o a un grupo dentro de la minoría nacional en perjuicio de otras, en la medida en que estas últimas no puedan ejercer su derecho a participar en asuntos públicos.

[...]

La presencia de una sola lista para cada minoría en el juego político podría ayudar a esta minoría a ser representada –proporcionalmente– en los órganos electos. Sin embargo, esto no justifica limitar la competencia entre listas de la misma minoría. En el libre juego de las fuerzas políticas, se puede asumir que tanto los electores como los candidatos pensarían, y disputarían, las consecuencias de su voto y su posible división entre grupos rivales. Incluso en el caso de que un mal cálculo pueda dar lugar al resultado no deseado de pérdida en la representación, la lección derivada de esa experiencia se encuentra

CDL(2011)018

dentro del alcance usual del proceso democrático, es donde los electores también aprenden cometiendo errores, y no a través de la supuesta limitación clarividente de sus elecciones.

[...]

Sin embargo, la disposición del artículo 7 es problemática. Restringe fuertemente la posibilidad de que más de un conjunto de personas pertenecientes a una minoría nacional sea representado en las autoridades a nivel local en todo el país. En la práctica, esto afecta principalmente a la minoría húngara. Estas restricciones no parecen estar justificadas. En particular, no están justificadas por la necesidad de garantizar la unidad para preservar el peso electoral de una minoría, en la medida en que se tiene que dar por sentado que los electores saben cómo salvaguardar sus intereses minoritarios. Debe enfatizarse que estos comentarios sólo se refieren a las elecciones locales.”

CDL-AD(2004)040, Opinión sobre la Ley para la Elección de las Autoridades Públicas Administrativas en Rumania, §§46, 47, 52, 57.

“Las disposiciones del proyecto de código sobre los idiomas de los órganos electorales, boletas electorales, formularios y otros materiales, deben expandirse para incluir todos los temas que han surgido en relación con esto durante las elecciones pasadas.

Una cantidad adecuada de información para el elector y de materiales educativos debe estar disponible en todos los idiomas usados por las minorías constitucionalmente reconocidas, y se deben proporcionar formularios electorales a los órganos electorales de cualquier municipio en el idioma minoritario usado por el número requerido de ciudadanos en ese municipio (20% o más).

Las disposiciones del proyecto de código relacionadas con el uso de idiomas minoritarios durante las elecciones municipales deben extenderse para ser aplicadas a todos los tipos de elecciones que se lleven a cabo en esos municipios.

El proyecto de código debe dirigirse a las autoridades competentes para que garanticen que los electores minoritarios, especialmente de aquellas minorías que excedan del 20% de toda la población, puedan tener su registro de electores registrado también en su propio idioma.”

CDL-AD(2006)008, Opinión Conjunta sobre el Proyecto de Código Electoral para la “ex República Yugoslava de Macedonia”, párrafo 151 Recomendaciones 3. *Cuestiones sobre idiomas.*

“Existen muy pocos derechos individuales explícitamente reservados para los ciudadanos en los distintos instrumentos internacionales que son importantes para las personas que pertenecen a minorías nacionales.”

El ejemplo más frecuentemente citado, en términos de las restricciones admisibles con base en el criterio de ciudadanía, concierne al campo de los derechos políticos. En este contexto, vale la pena recordar que el artículo 25 del PIDCP, el cual trata sobre el derecho a participar en los asuntos públicos, los derechos electorales y el derecho de acceso equitativo al servicio público, se dirige a “todos los ciudadanos” y no “a todos” o “a cada persona” como otras disposiciones del mismo tratado. El restringir ciertos derechos políticos –incluyendo aquéllos que garantizan la representación minoritaria en la

CDL(2011)018

legislatura– a los ciudadanos que pertenecen a una minoría nacional también es visto como un requisito legítimo por el CMMN (Convenio Marco sobre Minorías Nacionales).

Aunque reservar los derechos al voto y a postularse a un cargo público sólo a los ciudadanos pueda ser considerado como admisible por el derecho internacional, se necesita hacer una mención sobre una tendencia más reciente en Europa de extender estos derechos a los no ciudadanos a nivel local, siempre que los no ciudadanos hayan sido residentes respetuosos de la ley en el área relevante por cierto periodo. Se debe resaltar, sin embargo, que todos los derechos, servicios y medidas, que sean reservados para los ciudadanos y que tengan como fin garantizar una participación efectiva de las personas que pertenecen a minorías en los asuntos públicos, no pueden automáticamente ser considerados admisibles. Aunque esto está fuera de duda respecto al derecho a votar y a ser electo en la legislatura, la restricción de otros derechos de participación sólo para los ciudadanos ha planteado inquietudes en distintos contextos, incluyendo a los derechos culturales, y no siempre parece legítimo.”

CDL-AD(2007)001, Informe sobre los derechos de los no ciudadanos y las minorías, §§138, 140.

“[...] electores minoritarios no deben, bajo ninguna circunstancia, ser limitados a votar sólo en casillas especiales o designadas.

CDL-AD(2007)030, Opinión Conjunta sobre el Proyecto de Ley sobre las Listas Nominales en Croacia, §75.

“Como ya lo estableció el ACMN (párrafo 7 del documento), existe una variedad de mecanismos para implementar el derecho a la participación efectiva en los asuntos públicos. La participación de las minorías nacionales en la vida pública, y más precisamente su representación en los órganos electos, se pueden garantizar en ciertos casos al aplicar las reglas generales del derecho electoral con el objetivo (o el efecto) de garantizar la correcta representación minoritaria; en otros casos, los estados aplican reglas específicas que prevén la representación de las minorías o la facilitan.

Por ejemplo, la elección del sistema electoral proporcional puede garantizar una participación efectiva, incluso cuando no se ha introducido ninguna excepción al sistema electoral general. Pero obviamente cuando se introduce un umbral de representación electoral, una disposición de un umbral de representación electoral menor para los partidos de minorías nacionales implica excepciones especiales a las reglas generales. Por otro lado, los distritos electorales de un sólo miembro en las áreas en las que se presentan minorías territorialmente concentradas, pueden implicar una excepción a las reglas generales sobre la asignación de curules sólo si el número de electores asignados a los distritos electorales minoritarios no cumplen con los criterios de distribución general de electores en los distritos electorales previstos por las reglas generales del derecho electoral. Las curules reservadas son una manera más obvia de favorecer a la representación minoritaria.

Las disposiciones especiales sobre el derecho al voto de las minorías no entran necesariamente en conflicto con el principio de igualdad, sino que cada adaptación de los resultados de una votación es un ejemplo de discriminación inversa. Por lo tanto, tienen que justificarse de acuerdo con el principio de proporcionalidad, lo que significa que no

CDL(2011)018

violan el principio de igualdad en tanto son necesarias para cubrir las lagunas y dificultades que obstaculizan la participación de las minorías en la vida pública.

Los estados se pueden apartar del principio del sufragio equitativo al adaptar sus sistemas electorales en el sentido estricto (convirtiendo los votos en curules) de un modo legítimo y al adoptar sistemas especiales relativos a las minorías si su propósito es legal y necesario, y el método elegido es proporcional al resultado perseguido.

Los estados tienen un largo alcance de apreciación en la materia y existen muchas posibles soluciones diferentes. La práctica internacional no los obliga a adoptar alguna solución específica cuando para garantizar la representación proporcional de las minorías en el/los proceso(s) de toma de decisiones. Al hacerlo, tendrán en cuenta sus principios constitucionales en la medida en que estos principios aborden el tema y prevean lineamientos específicos para la solución del problema, de conformidad con los estándares internacionales aplicables. Por lo tanto, los estados pueden introducir excepciones especiales en estos sistemas de acuerdo con los principios de racionalidad y proporcionalidad. Consecuentemente, los votos no necesariamente tienen que tener el mismo peso en relación con el resultado de la elección.

[...]

Si un estado tiene una democracia recién establecida después de muchos años de ser un régimen totalitario y represivo de sus minorías, podría ser aconsejable, como medida transitoria, prever curules para minorías en las asambleas electivas. Pero esta solución no favorece la integración de las minorías en las sociedades generales, especialmente si a los miembros de una minoría no se les permite elegir entre los distintos partidos políticos porque la curul o curules están reservadas sólo a un partido político que pretende ser el representante exclusivo de la minoría. Por lo tanto, la elección de una solución tiene que hacerse no sólo equilibrando los derechos e intereses de las personas que pertenecen a una minoría nacional con los derechos e intereses del pueblo en general, sino también equilibrando los derechos e intereses de las personas que pertenecen a una minoría nacional con los derechos e intereses de esa minoría como grupo o comunidad.

La libertad de expresión política tiene que preverse no sólo en la votación para la representación general nacional, sino también cuando la elección de curules reservadas está en juego. Podría ser particularmente útil si a más de un partido político representativo de una minoría se le permitiese participar en la elección de curules reservadas. Sin embargo, sería mejor asignar la curul, reservada a una minoría, en el marco de las elecciones generales, a la persona que pertenece a la minoría, que, como candidato, obtuvo un apoyo proporcionalmente mayor de un partido político nacional que otros candidatos, que también pertenecen a la minoría, de otros partidos políticos nacionales.

Todas las soluciones que prevén curules reservadas para personas que pertenecen a minorías nacionales implican la desventaja de que las personas en cuestión están obligadas a divulgar su identidad étnica o lingüística. El peligro no se puede evitar. Por lo tanto, es necesario que los derechos humanos y las libertades fundamentales en general sean garantizados por el sistema jurídico nacional a todos aquéllos que se declaren pertenecientes a una minoría nacional.

En algunos casos específicos, el sistema de votación doble para personas que pertenecen a minorías nacionales puede reconciliar el requisito de prever una representación reservada a una minoría, especialmente si un estado proviene de una experiencia totalitaria, con la necesidad de favorecer la integración de la minoría en la

CDL(2011)018

vida política nacional. Es un ejemplo de discriminación inversa que puede justificarse por la historia de un país, al menos hasta que los efectos de la represión y del régimen totalitario sean satisfactoriamente eliminados. Éste puede ser el único sistema para garantizar, por un lado, que la minoría tenga la garantía de ser representada en los asuntos públicos, y, por el otro, que a las personas que pertenecen a minorías nacionales se les permita, en igualdad de condiciones, participar en el debate político nacional.

En lugar de tomar una posición abstracta sobre la admisibilidad del sistema de votación doble, se deben examinar las circunstancias de cada caso. Sólo se puede justificar en el marco de la Constitución y tiene que respetar el principio de proporcionalidad.

El respeto por el principio de proporcionalidad debe tomar en cuenta todos sus aspectos. Se refiere, por supuesto, a la proporcionalidad en sentido estricto, por ejemplo, equilibrar el objetivo perseguido y la restricción al derecho en cuestión. También incluye la instrumentalidad de la medida, por ejemplo, su capacidad de alcanzar el objetivo perseguido, que es la mayor integración posible de personas que pertenecen a minorías nacionales al sistema político.

El principio de proporcionalidad implica que el sistema de votación doble no se justifica si existen otras medidas para garantizar la participación de las minorías en la vida pública, que no afectan o afectan menos los derechos de los otros electores al sufragio equitativo. Se debe tomar en cuenta la posibilidad de aplicar estas otras medidas. Sin embargo, el simple hecho de que existan otras medidas aparte del voto doble, y que de hecho hayan sido adoptadas por otros estados, no lleva a la conclusión *in abstracto* de que el voto doble es inaceptable como tal. Sin embargo, cuando el objetivo perseguido pueda alcanzarse por esas otras medidas, el voto doble no pasará el examen de proporcionalidad.

En estos casos, parece poco probable que el conceder derechos de votación doble a una “minoría privilegiada” mejoraría sus relaciones con otros ciudadanos. En efecto, dicho privilegio, en el sentido jurídico del término, puede llevar a un conflicto. Otras soluciones, como las descritas en este marco, permiten evitar la interferencia al principio de igualdad o, al menos, a inequidades menos importantes que involucren sólo el principio del poder de votación equitativo.

La votación doble puede sólo justificarse de manera temporal, en virtud de una mejor integración de las minorías en el sistema político en el futuro. Si después de un tiempo estos objetivos pueden alcanzarse por otros medios menos restrictivos que no infrinjan la igualdad de los derechos electorales, ya no se justificará el sistema de votación doble.

Sólo las minorías “pequeñas” necesitan ser representadas a través del voto doble. Las minorías “más grandes” pueden, de hecho, ser representadas ajustando el sistema electoral, por ejemplo, a través de circunscripciones electorales específicas, un sistema electoral más proporcional o una excepción al umbral de representación electoral para las listas nominales minoritarias.

[...]

Dada la excepcional naturaleza del sistema de votación doble, el cumplimiento de las condiciones antes mencionadas (en particular, aquéllas que se refieren a su funcionalidad como medio para integrar a la minorías en el sistema político y su alcance limitado) deben ser revisadas periódicamente, para mantener su carácter transitorio.”

CDL(2011)018

CDL-AD(2008)013, Informe sobre el voto doble de las personas que pertenecen a minorías nacionales, §§44, 45. 48-50, 52-54, 58-64, 72.

“[...] para mejorar aún más la participación de los grupos minoritarios en las elecciones, se recomienda que se realicen reformas adicionales al Código Electoral para que se exija legalmente la publicidad del propio Código Electoral, las instrucciones, las listas nominales y los manuales de capacitación en otros idiomas.”

CDL-AD(2009)001, Opinión Conjunta sobre el Código Electoral de Georgia, §93.

“El artículo 64(3) establece que cada candidato al parlamento debe incluir “*una declaración sobre la pertenencia a una comunidad étnica*”. Este requisito se establece para permitir que las boletas electorales se impriman tanto en macedonio como en cirílico, así como en el idioma de la comunidad étnica involucrada. De acuerdo con el Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral 13 y la Convención Marco para la Protección a las Minorías Nacionales,¹⁴ nadie puede ser obligado a declarar que pertenece a una minoría nacional. Dicha disposición debería ser un derecho y no una obligación. Se debe considerar eliminar la obligación de la declaración étnica del artículo 64(3) y sustituirlo con la posibilidad de imprimir los nombres en una lista en el idioma original.

CDL-AD(2009)032, Opinión Conjunta sobre el Código Electoral de la “ex República Yugoslava de Macedonia”, §39.

“El artículo 7.2 del Proyecto de Ley sobre el Padrón Electoral Unificado exige que los nombres de los electores que sean miembros de minorías nacionales sean incorporados al padrón electoral tanto en alfabeto cirílico como en serbio y también en el alfabeto y escritura del idioma pertinente de la minoría nacional. Se puede asumir que esta disposición ha sido incluida para garantizar que los miembros de minorías nacionales puedan verificar su inclusión en el padrón electoral correspondiente. Sin embargo, algunos miembros de una minoría nacional pueden preferir que su incorporación no se haga en la escritura del idioma de la minoría nacional pertinente para proteger su privacidad o simplemente porque prefieren no ser identificados con una minoría nacional. Sería preferible proporcionar al elector la opción de imprimir la incorporación del elector en cirílico sólo si así lo desea el elector.

[...]

El proceso para la impresión y distribución de las boletas electorales lo determina el artículo 32 del proyecto de ley. Este artículo exige que, en municipios en los que los idiomas de las minorías nacionales sean de uso oficial, las boletas sean impresas en los idiomas de dichos grupos minoritarios. Esta disposición es importante para garantizar los derechos al sufragio de todos los ciudadanos.

[...]

De acuerdo con el artículo 5 del proyecto de ley, “las minorías nacionales deben ser proporcionalmente representadas en las asambleas de las unidades locales de gobierno”. Además, el artículo 42.3 impone una excepción al umbral legal de representación electoral del cinco por ciento (5%) para la distribución de mandatos para las “listas de minorías nacionales”. De ello se sigue que los partidos políticos y coaliciones que representan a minorías nacionales participarán en la distribución de mandatos incluso si reciben menos del cinco por ciento (5%) de los votos. Sin embargo, la ley no incluye una definición sustantiva de “lista de minoría nacional”, por ejemplo, una definición que sirva para determinar qué partidos políticos, coaliciones, y grupos de ciudadanos bajo el umbral de representación electoral del cinco por ciento (5%) tienen el derecho a participar en la

CDL(2011)018

distribución de mandatos. Las disposiciones del artículo 21.2-21.4 abordan la cuestión de manera formal, implicando así que dicha determinación tendrá que hacerse por “el órgano competente para mantener el registro de los partidos políticos”, ya que este órgano “corroborar con un certificado” “la posición de un partido político de una minoría nacional”, presumiblemente, sobre la base de materiales que hayan sido presentados por los interesados para los efectos de incorporarse al registro. Salvo que el asunto esté claramente tratado en otra legislación de manera democrática, sería benéfico que la ley previera orientación sobre la valoración en torno a qué significa la “posición” de los partidos políticos. La OSCE/OIDDH y la Comisión de Venecia recomiendan que el proyecto de ley sea reformado para incluir dicha definición. Si bien se debe considerar una mejor aclaración de estos artículos, se debe advertir que este proyecto de ley todavía constituye una sustancial mejora en relación con la participación de las minorías nacionales en las elecciones locales”.

CDL-AD(2009)039, Opinión Conjunta sobre los Proyectos de Leyes sobre la Legislación Electoral de Serbia, §§21, 45, 58.

“A los partidos políticos, a los bloques electorales, a los observadores electorales y a los electores, se les proporciona la oportunidad de hacer el recuento de las listas nominales preliminares y solicitar cambios (artículo 9(7)). El artículo 9(13) establece que “La Comisión Central Electoral y las comisiones electorales competentes han de garantizar la publicidad y acceso a las listas nominales generales bajo los procedimientos establecidos por la legislación de Georgia”. Se recomienda que para mayor claridad, en vez de una referencia general a la “legislación de Georgia”, se inserte una referencia específica a los artículos específicos pertinentes en esta disposición. Adicionalmente, para contribuir a la actualización de la lista nominal, la Comisión de Venecia y la OSCE/OIDDH recomendaron que el artículo 9 prevea que la lista nominal sea publicada en las comisiones electorales para su escrutinio público (como lo exige el artículo 66, (2)) también en idiomas minoritarios.”

CDL-AD(2010)013, Opinión Conjunta sobre el Código Electoral de Georgia, reformado en marzo del 2010, §34.

“El artículo 21 del proyecto de ley que trata del artículo 38(2) de la Ley Electoral, sustituye las palabras: “Partidos políticos” por las palabras “Quienes presenten listas de candidatos a los que se refiere el párrafo 1 de este artículo”. La disposición extiende la facultad de proponer listas electorales de los partidos políticos a los grupos de ciudadanos. De acuerdo con el artículo 23, un “partido político, una coalición de partidos políticos o un grupo de electores, que tomen un posición en las elecciones” pueden tomar parte en las elecciones”. Esta es una reforma celebrada que hace posible la participación de las minorías nacionales sin necesidad de fundar un partido político.

[...]

Con respecto a la representación auténtica de las minorías, el proyecto de ley introduce el uso de un modelo uniforme por parte de todas las naciones minoritarias u otras comunidades nacionales minoritarias sin curules reservadas. El Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral indica que las reglas especiales que garanticen a las minorías nacionales curules reservadas o que prevean excepciones a los criterios normales de asignación de curules para los partidos que representen a minorías nacionales (por ejemplo, excepción de un requisito de quórum) no van, en principio, contra el sufragio equitativo. Sin embargo, el garantizar curules reservadas no es una forma indispensable de acción afirmativa.”

CDL(2011)018

CDL-AD(2010)023, Opinión Conjunta sobre el Proyecto de Ley sobre Reformas y Adiciones a la Ley sobre la Elección de los Consejeros y Miembros al Parlamento de Montenegro, §§20, 51.

X. DOCUMENTOS DE REFERENCIA

CDL(1991)007, Propuesta de una Convención Europea para la Protección de las Minorías (reproducida en “La protección de las minorías”, Colección de Ciencia y Técnica de la Democracia, STD N°9, 1994, p.10).

CDL(1991)008, Informe Aclaratorio sobre la Propuesta de una Convención Europea para la Protección de las Minorías, artículo 2, §§18-19; reproducido en “La protección de las minorías”, Colección de Ciencia y Técnica de la Democracia, N° 9, p. 24, 1994.

CDL-MIN(1991)004, Cuestiones sobre la compatibilidad entre el proyecto de una Carta Europea de las Lenguas Regionales y Minoritarias y la Propuesta de una Convención Europea para la Protección de las Minorías (D. Richter bajo la dirección de H. Steinberger).

“**La protección de las minorías**”, Colección de Ciencia y Técnica de la Democracia, STD N° 9, 1994, Informe relativo a las respuestas al cuestionario sobre los derechos de las minorías.

CDL(1991)20rev, Opinión sobre el Proyecto de Carta de Las Lenguas Regionales o Minoritarias.

CDL-MIN(1993)004rev, Opinión sobre la Ley Húngara No. 5190 sobre los Derechos de las Minorías Nacionales y Étnicas, Punto 4.

CDL-MIN(1994)001rev2, La protección de las minorías en estados federales y regionales: informe consolidado basado en estudios realizados con relación a Austria, Bélgica, Canadá, Alemania, Italia, España y Suiza, I.

CDL-INF(1996)003, Opinión sobre las Disposiciones de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias que debe ser Aceptada por Todos los Estados Contratantes.

CDL-INF(1996)004, Opinión sobre la Interpretación del Artículo 11 del Proyecto de Protocolo de Convenio Europeo sobre Derechos Humanos anexa a la Recomendación 1201 de la Asamblea Parlamentaria.

CDL(1996)026, Informe sobre la Implementación de la Ley Constitucional sobre Derechos Humanos y Libertades y sobre los Derechos de las Comunidades Étnicas y Minorías en la República de Croacia.

CDL-INF(1997)003, Informe sobre el estado de avance de la cooperación entre la Comisión de Venecia y la República de Croacia.

CDL-MIN(1998)001rev, Informe resumido sobre la participación de los miembros de minorías en la vida pública.

CDL(2011)018

CDL-INF(1999)014, Opinión sobre las preguntas acerca de la conformidad de las leyes de la República de Moldavia sobre administración local y la organización administrativa y territorial con la legislación vigente que rige a ciertas minorías.

CDL-INF(2000)004, Derecho electoral y minorías nacionales.

CDL-INF(2000)016, Marco General de Referencia Legal para facilitar la Solución de Conflictos Etno-políticos en Europa.

CDL(2000)079rev, Opinión sobre el Proyecto de Ley Constitucional sobre los Derechos de las Minorías en Croacia.

CDL-INF(2001)012, Opinión sobre el Proyecto de Ley sobre los Derechos de las Minorías Nacionales de Bosnia y Herzegovina.

CDL-IN(2001)013, Opinión sobre el Proyecto de Ley sobre los Derechos de las Comunidades y Minorías Étnicas y Nacionales, preparada por el Sr. Ibrahim Spahic, Delegado en la Casa de los Pueblos de Bosnia y Herzegovina.

CDL-INF(2001)14, Opinión sobre la Ley Constitucional de los Derechos de las Minorías Nacionales en Croacia

CDL-INF(2001)15, Nota sobre las reformas a la constitución de Croacia, adoptadas el 9 de noviembre de 2000 y el 28 de marzo de 2001.

CDL-INF(2001)019, Informe sobre el trato preferencial a las minorías nacionales por sus estados anfitriones.

CDL(2001)035, Nota sobre las reformas a la Constitución de Croacia de 9 de noviembre de 2000 y 28 de marzo de 2001.

CDL(2001)071rev, Opinión sobre el Proyecto de Ley de los Derechos de las Minorías Nacionales en Bosnia y Herzegovina.

CDL(2001)74, Opinión sobre la Ley Constitucional de los Derechos de las Minorías Nacionales en Croacia.

CDL-AD(2002)001, Opinión sobre Posibles Grupos de Personas a quienes Puede Aplicárseles la Convención Marco para la Protección de las Minorías Nacionales en Bélgica.

CDL-AD(2002)030, Opinión sobre la Ley Constitucional sobre los Derechos de las Minorías Nacionales en Croacia.

CDL-AD(2003)009, Opinión sobre la Ley Constitucional sobre los Derechos de las Minorías Nacionales en Croacia.

CDL-AD(2003)013, Opinión sobre el Proyecto de Ley de Reforma a la Ley de Minorías Nacionales de Lituania.

CDL(2011)018

CDL-AD(2004)013, Opinión sobre los Dos Proyectos de Ley que Reforman la Ley sobre Minorías Nacionales en Ucrania.

CDL-AD(2004)022, Opinión sobre la Última Versión del Proyecto de Ley que Reforma la Ley sobre Minorías Nacionales en Ucrania.

CDL-AD(2004)026, Opinión sobre el Proyecto de Ley Revisado sobre el Ejercicio de los Derechos y Libertades de las Minorías Nacionales y Étnicas en Montenegro.

CDL-AD(2004)036, Opinión sobre el Proyecto de Ley sobre el Estatus de los Pueblos Indígenas de Ucrania.

CDL-AD(2004)040, Opinión sobre la Ley para la Elección de las Autoridades Públicas Administrativas en Rumania.

CDL-AD(2005)009, Informe sobre reglas electorales y acción afirmativa para la participación de las minorías nacionales en el proceso de toma de decisiones en los países europeos.

CDL-AD(2005)011, Informe sobre la derogación de restricciones al derecho al voto en las elecciones generales.

CDL-AD(2005)026, Opinión sobre el Proyecto de Ley del Estatuto de las Minorías Nacionales que Viven en Rumania.

CDL-AD(2006)018, Informe sobre el derecho electoral y la administración electoral en Europa.

CDL-AD(2006)001, Opinión Conjunta sobre el Código Electoral de Moldavia.

CDL-AD(2006)008, Opinión Conjunta sobre el Proyecto de Código Electoral para la “ex República Yugoslava de Macedonia”.

CDL-AD(2006)013, Recomendaciones Conjuntas sobre las Leyes sobre las Elecciones Parlamentarias, Presidenciales y Locales y la Administración Electoral en la República de Serbia.

CDL-AD(2007)001, Informe sobre los derechos de los no ciudadanos y de las minorías.

CDL-AD(2007)004, Opinión sobre la Constitución de Serbia.

CDL-AD(2007)030, Opinión Conjunta sobre el Proyecto de Ley sobre las Listas Nominales en Croacia.

CDL-AD(2007)041, Opinión sobre el Proyecto de Ley de la Libertad de Religión, Organizaciones Religiosas y Relaciones Mutuas con el Estado de Albania.

CDL-AD(2007)047, Opinión sobre la Constitución de Montenegro.

CDL-AD(2008)009, Opinión sobre la Constitución de Bulgaria.

CDL(2011)018

CDL-AD(2008)013, Informe sobre el voto doble de las personas que pertenecen a minorías nacionales.

CDL-AD(2008)026, Informe sobre la relación entre la libertad de expresión y la libertad de religión: la cuestión de la regulación y persecución de la blasfemia, el insulto religioso y la incitación al odio religioso.

CDL-AD(2008)032, Opinión Conjunta sobre la Libertad de Consciencia y Organizaciones Religiosas en la República de Kirguistán.

CDL-AD(2009)001, Opinión Conjunta sobre el Código Electoral de Georgia.

CDL-AD(2009)006, Opinión sobre las Disposiciones Constitucionales y Legales relevantes para la Prohibición de Partidos Políticos en Turquía.

CDL-AD(2009)021, Código de Buenas Prácticas en el Ámbito de los Partidos Políticos.

CDL-AD(2009)024, Opinión sobre el Proyecto de Ley en Ucrania que Reforma a la Constitución, presentada por el Presidente de Ucrania.

CDL-AD(2009)032, Opinión Conjunta sobre el Código Electoral de la “ex República Yugoslava de Macedonia”.

CDL-AD(2009)036, Opinión Conjunta sobre la Ley de Reformas y Adiciones a la Ley sobre la Libertad de Consciencia y Organizaciones Religiosas y sobre la Ley para Reformar el Código Penal de la República de Armenia.

CDL-AD(2009)039, Opinión Conjunta sobre los Proyectos de Leyes sobre la Legislación Electoral de Serbia.

CDL-AD(2009)041, Opinión Conjunta sobre el Proyecto de Ley sobre Partidos Políticos de la República de Kirguistán.

CDL-AD(2010)005, Opinión sobre el Estatus Legal de las Comunidades Religiosas en Turquía y el Derecho del Patriarcado Ortodoxo en Estambul a Utilizar el Adjetivo “Ecuménico”.

CDL-AD(2010)013, Opinión Conjunta sobre el Código Electoral de Georgia, reformado en marzo del 2010.

CDL-AD(2010)020, Lineamientos sobre la Libertad de Reunión Pacífica.

CDL-AD(2010)023 Opinión Conjunta sobre el Proyecto de Ley sobre Reformas y Adiciones a la Ley sobre la Elección de los Consejeros y Miembros al Parlamento de Montenegro.

CDL-AD(2010)035, Opinión sobre la Ley del Idioma Oficial de la República Eslovaca.

CDL-AD(2010)054, Opinión Conjunta Provisional sobre la Ley de Reformas y Adiciones a la Ley sobre la Libertad de Consciencia y Organizaciones Religiosas y sobre la Ley para

CDL(2011)018

Reformar el Código Penal, el Código de Infracciones Administrativas y la Ley sobre Caridad, de la República de Armenia.

CDL-AD(2011)008, Opinión sobre el Proyecto de Ley sobre Idiomas en Ucrania.