

RECOMANACIONS DE LUND SOBRE LA PARTICIPACIÓ EFECTIVA DE LES MINORIES NACIONALS EN LA VIDA PÚBLICA I NOTA EXPLICATIVA

ÍNDIX

Introducció

Recomanacions de Lund sobre la participació efectiva de les minories nacionals en la vida pública i nota explicativa

I. Principis generals

II. La participació en els processos decisoris

A. Disposicions dels governs centrals

B. Eleccions

C. Disposicions d'àmbit regional i local

D. Òrgans assessors i consultius

III. Autonomia

A. Disposicions no territorials

B. Disposicions territorials

IV. Garanties

A. Salvaguardes constitucionals i jurídiques

B. Recursos

Nota explicativa de les Recomanacions de Lund sobre la participació efectiva de les minories nacionals en la vida pública i nota explicativa

I. Principis generals

II. La participació en els processos decisoris

A. Disposicions dels governs centrals

B. Eleccions

C. Disposicions en l'àmbit regional i local

D. Òrgans assessors i consultius

III. Autonomia

A. Disposicions no territorials

B. Disposicions territorials

IV. Garanties

A. Salvaguardes constitucionals i jurídiques

B. Recursos

INTRODUCCIÓ

En les Decisions d'Hèlsinki de juliol del 1992, l'Organització per a la Seguretat i la Cooperació a Europa (OSCE) va determinar que l'alt comissari per a les Minories Nacionals és «un instrument per a la prevenció de conflictes en la fase més incipient possible». Aquest mandat va sorgir en gran mesura arran de la situació a l'antiga Iugoslàvia, una situació que alguns temien que es repetís a altres indrets d'Europa, sobretot als països que feien la transició cap a la democràcia, i pogués debilitar les perspectives de pau i prosperitat a les quals feia referència la Carta de París per a una Nova Europa, adoptada pels caps d'estat i de govern el novembre del 1990.

L'1 de gener del 1993, Max van der Stoel va prendre possessió del seu càrrec com a primer alt comissari de l'OSCE per a les Minories Nacionals (ACMN). Fent ús de la seva valuosa experiència personal com a exdiputat i ministre d'Afers Exteriors dels Països Baixos, representant permanent davant de les Nacions Unides i defensor durant molts anys dels drets humans, el Sr. Van der Stoel es va centrar en un gran nombre de disputes entre les minories i les autoritats estatals a Europa que, segons el seu parer, podrien ser conflictes potencials. Actuant discretament per canals diplomàtics, l'ACMN ha dedicat la seva atenció a més d'una desena d'estats, entre els quals Albània, Croàcia, Eslovàquia, Estònia, Hongria, Kazakhstan, Kirguizistan, Macedònia, Letònia, Romania i Ucraïna. Aquesta col·laboració s'ha centrat principalment en aquelles situacions relacionades amb persones de grups nacionals o ètnics que constitueixen una majoria numèrica en un estat, però una minoria en un altre, de manera que les autoritats governamentals de tots dos països s'hi veuen involucrades i això suposa una font potencial de tensions, i fins i tot conflictes, interestatals. De fet, aquestes tensions han determinat gran part de la història europea.

Per tractar el fons de les tensions que es generen al voltant de les minories nacionals, l'ACMN enfoca les qüestions com un interlocutor independent, imparcial i cooperatiu. Tot i que l'ACMN no té una funció supervisora, aplica la normativa internacional a la qual s'ha acollit cada estat com a principal marc d'anàlisi i com a fonament de les seves recomanacions específiques. En aquest sentit, és important recordar els compromisos adquirits per tots els estats participants de l'OSCE, en particular aquells que van participar en el Document de Copenhaguen de la Conferència sobre la Dimensió Humana del 1990, que, en la secció IV, inclou articles que detallen les normes relatives a les minories nacionals. Tots els estats de l'OSCE han de respectar les obligacions de les Nacions Unides relatives als drets humans, com ara els drets de les minories, i la gran majoria dels estats de l'OSCE han de respectar les normes establertes pel Consell d'Europa.

Durant més de sis anys d'intensa activitat, l'ACMN ha identificat certes qüestions i temes recurrents als quals ha dedicat la seva atenció en diversos estats on hi és present. Entre aquestes destaquen qüestions com ara l'educació de les minories i l'ús de les llengües minoritàries, qüestions de gran importància per a la conservació i el desenvolupament de la identitat de les persones que pertanyen a les minories nacionals. Per tal d'aconseguir una aplicació adequada i coherent dels drets corresponents a les minories als països de l'OSCE, l'ACMN va sol·licitar a la Fundació per a les Relacions Interètniques, una ONG creada el 1993 per dur a terme activitats especialitzades en suport de l'ACMN, que reunís dos grups d'experts reconeguts internacionalment per elaborar dos conjunts de recomanacions: les Recomanacions de l'Haia relatives als drets educatius de les minories nacionals (1996) i les Recomanacions d'Oslo relatives als drets lingüístics de les Minories Nacionals (1998). Tots dos conjunts de recomanacions han servit posteriorment com a referències per als responsables legislatius i polítics en una sèrie d'estats. Les recomanacions es poden obtenir gratuïtament, en diverses llengües, a la Fundació per a les Relacions Interètniques.

Un tercer tema que apareix periòdicament en moltes situacions en les quals ha intervingut l'ACMN és el de les formes de participació efectiva de les minories nacionals en la governança dels estats. Per fer-se una idea de les opinions i les experiències dels estats participants de l'OSCE sobre aquesta qüestió i per tal que els estats poguessin compartir entre ells les seves experiències, l'ACMN i l'Oficina d'Institucions Democràtiques i Drets Humans de l'OSCE van convocar una conferència de tots els estats de l'OSCE i les organitzacions internacionals pertinents sobre «Governança i participació: la integració de la diversitat», que va tenir lloc a la localitat suïssa de Locarno del 18 al 20 d'octubre del 1998. La Declaració del president publicada al final de la conferència resumia els temes de la reunió i exposava la conveniència de «concretar activitats de seguiment, com ara el perfeccionament dels diferents conceptes i mecanismes de bona governança amb la participació efectiva de les minories, destinades a integrar la diversitat dins l'estat». Amb aquesta finalitat, l'ACMN va demanar a la Fundació per a les Relacions Interètniques, en col·laboració amb l'Institut Raoul Wallenberg de Drets Humans i Dret Humanitari, que reunís un grup d'experts independents de renom internacional per elaborar recomanacions i suggerir alternatives, en consonància amb la normativa internacional corresponent.

El resultat de la iniciativa esmentada són les Recomanacions de Lund sobre la participació efectiva de les minories nacionals en la vida pública, anomenades així perquè Lund va ser la ciutat sueca on els experts van fer l'última reunió per acabar les recomanacions. Entre els experts figuraven juristes especialitzats en les branques corresponents del dret internacional, politòlegs especialitzats en ordenaments constitucionals i règims electorals, i sociòlegs especialitzats en qüestions de minories. En concret, sota la presidència del director de l'Institut Raoul Wallenberg, el professor Gudmundur Alfredsson, els experts van ser els següents:

Professor Gudmundur Alfredsson (islandès), director de l'Institut Raoul Wallenberg de Drets Humans i Dret Humanitari, de la Universitat de Lund; professor Vernon Bogdanor (britànic), catedràtic de Govern, Universitat d'Oxford; professor Vojin Dimitrijevi (iugoslau), director del Centre de Drets Humans de Belgrad; Dr. Asbjørn Eide (noruec), membre de l'Institut Noruec de Drets Humans; professor Yash Ghai (kenyà), titular de la Càtedra Sir YK Pao de Dret Públic, Universitat d'Hong Kong; professor Hurst Hannum (nord-americà), catedràtic de Dret Internacional a la Facultat Fletcher de Dret i Diplomàcia, Universitat Tufts; Sr. Peter Harris (sud-africà), alt executiu de l'Institut Internacional per a la Democràcia i l'Assistència Electoral; Dr. Hans-Joachim Heintze (alemany), director de l'Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht, Universitat del Ruhr a Bochum; professora Ruth Lapidoth (israelià), catedràtica de Dret Internacional i presidenta del Comitè Acadèmic de l'Institut d'Estudis Europeus, Universitat Hebrea de Jerusalem; professor Rein Müllerson (estonià), catedràtic de Dret Internacional, King's College, Universitat de Londres; Dra. Sarlotta Pufflerova (eslovaca), directora de la Fundació de Ciutadans i Minories/Grup de Drets de les Minories; professor Steven Ratner (nord-americà), catedràtic de Dret Internacional, Universitat de Texas; Dr. Andrew Reynolds (britànic), professor adjunt de Govern, Universitat de Notre Dame; Sr. Miquel Strubell (espanyol i britànic), director de l'Institut de Sociolingüística Catalana, Generalitat de Catalunya; professor Markku Suksi (finlandès), professor de Dret Públic, Acadèmia Universitària d'Åbo; professor Danilo Türk (eslovè), catedràtic de Dret Internacional, Universitat de Ljubljana; Dr. Fernand de Varennes (canadenc), professor titular de Dret i director del Centre Àsia-Pacífic de Drets Humans i Prevenció de Conflictes Ètnics, Universitat Murdoch; professor Roman Wieruszewski (polonès), director del Centre de Drets Humans de Poznan, Acadèmia Polonesa de Ciències.

En la mesura que la normativa existent relativa als drets de les minories forma part dels drets humans, el punt de partida de les consultes entre experts va ser la presumpció de compliment per part dels estats de totes les altres obligacions relacionades amb els drets humans, en concret, la de no-discriminació. També es va pressuposar que la finalitat última de tots els drets humans és el desenvolupament total i lliure de la personalitat humana en condicions d'igualtat. Per això, es va suposar que la societat civil ha de ser oberta i permeable i, per tant, ha d'integrar totes les persones, sense oblidar les que pertanyen a minories nacionals. A més, en la mesura que l'objectiu d'una bona governança democràtica consisteix a satisfer les necessitats i els interessos de tota la població, es va pressuposar que tots els governs miren de garantir el màxim d'oportunitats perquè les persones afectades pel procés decisorí puguin fer les seves aportacions.

La finalitat de les Recomanacions de Lund, com la de les Recomanacions anteriors de l'Haia i d'Oslo, és fomentar i facilitar l'adopció de mesures específiques per part dels estats encaminades a alleugerir les tensions relacionades amb les minories nacionals i, per tant, a contribuir a l'objectiu últim de l'ACMN, la prevenció de conflictes. Les Recomanacions de Lund sobre la participació efectiva de les minories nacionals en la vida pública intenten, en un llenguatge relativament senzill, exposar i desenvolupar el contingut dels drets de les minories i altres normatives d'aplicació general, en les situacions en les quals intervé l'ACMN. La normativa s'ha interpretat concretament amb la finalitat de garantir la coherència de la seva aplicació en estats oberts i democràtics. Les Recomanacions es divideixen en quatre apartats que reuneixen les 24 recomanacions sota els epígrafs de principis generals, participació en el procés decisor, autonomia, i formes de garantir aquesta participació efectiva en la vida pública. La divisió conceptual bàsica en les Recomanacions de Lund té dos aspectes: la participació en la governança de l'estat en conjunt, i l'autonomia respecte de determinades competències locals o internes. Existeix una àmplia gamma de disposicions possibles i contrastades. En diverses recomanacions, se suggereixen alternatives. Totes les recomanacions s'han d'interpretar de conformitat amb els principis generals de la Primera Part. En la nota explicativa que acompanya les recomanacions hi figura una explicació més detallada de cadascuna de les recomanacions, que fa referència concreta a la normativa internacional corresponent.

RECOMANACIONS DE LUND SOBRE LA PARTICIPACIÓ EFECTIVA DE LES MINORIES NACIONALS EN LA VIDA PÚBLICA

I. PRINCIPIS GENERALS

1) La participació efectiva de les minories nacionals en la vida pública és un component essencial de tota societat pacífica i democràtica. L'experiència d'Europa i altres indrets ha demostrat que, per tal de promoure aquesta participació, els governs necessiten moltes vegades establir disposicions específiques per a les minories nacionals. Aquestes recomanacions estan encaminades a facilitar la inclusió de les minories en l'estat i a permetre que aquestes conservin la pròpia identitat i les seves característiques, promovent d'aquesta manera la bona governança i la integritat de l'estat.

2) Aquestes Recomanacions es basen en principis i normes del dret internacional, com ara el respecte de la dignitat humana, la igualtat de drets i la no-discriminació, ja que afecten el dret de les minories nacionals a participar en la vida pública i a gaudir d'altres drets polítics. Els estats tenen l'obligació de respectar els drets humans reconeguts internacionalment i l'estat de dret, que permeten el ple desenvolupament de la societat civil en condicions de tolerància, pau i prosperitat.

3) Quan es creen institucions específiques per garantir la participació efectiva de les minories en la vida pública, la qual cosa pot incloure l'exercici de l'autoritat o responsabilitat per part d'aquestes institucions, s'han de respectar els drets humans de tots els afectats.

4) Els individus s'identifiquen amb moltes altres coses a més de la seva identitat com a membres d'una minoria nacional. La decisió de si una persona és membre d'una minoria, de la majoria, o ni de l'una ni l'altra, recau en aquesta persona i no se li ha d'imposar. A més, ningú no ha de patir cap desavantatge com a resultat d'aquesta decisió o de negar-se a prendre-la.

5) Quan es creen institucions i procediments de conformitat amb aquestes recomanacions, són importants tant la forma com el fons. Les autoritats governamentals i les minories han de dur a terme un procés ampli, transparent i responsable de consulta per tal de mantenir un clima de confiança. L'estat ha d'estimular els mitjans de comunicació perquè promoguin l'entesa intercultural i siguin sensibles a les preocupacions de les minories.

II. LA PARTICIPACIÓ EN ELS PROCESSOS DECISORIS

A. Disposicions dels governs centrals

6) Els estats han de garantir que les minories tinguin oportunitats per fer arribar la seva veu al govern central, fins i tot mitjançant disposicions especials, si escau. Aquestes disposicions poden incloure, en funció de les circumstàncies:

- * una representació especial de les minories nacionals, per exemple mitjançant un nombre reservat d'escons en una o les dues cambres parlamentàries o en comissions parlamentàries; i altres formes de participació garantida en el procés legislatiu;
- * una entesa oficial o oficiosa per assignar a membres de les minories nacionals càrrecs ministerials, llocs en els tribunals suprems o constitucionals o en altres tribunals, i càrrecs en òrgans consultius designats o en altres òrgans d'alt nivell;
- * mecanismes per garantir que els interessos de les minories es tinguin en compte en els ministeris corresponents, per exemple mitjançant la designació de personal perquè tracti els interessos de les minories o la redacció de reglaments permanents; i
- * mesures especials per a la participació de les minories en l'administració pública, així com la prestació de serveis públics en la llengua de la minoria nacional.

B. Eleccions

7) L'experiència adquirida a Europa i a d'altres indrets demostra la importància del procés electoral a l'hora de facilitar la participació de les minories en l'àmbit polític. Els estats han de garantir el dret de les persones que pertanyen a minories nacionals a prendre part en els afers públics, mitjançant, entre altres, la concessió del dret a votar i a presentar-se com a candidats a càrrecs públics sense discriminació de cap mena.

8) La regulació de la creació i l'activitat dels partits polítics s'ha de regir pel principi del dret internacional de la llibertat d'associació. Aquest principi inclou la llibertat de fundar partits polítics basats en identitats col·lectives, com també partits que no s'identifiquin exclusivament amb els interessos d'una comunitat concreta.

9) El sistema electoral ha de facilitar la representació i la influència de les minories.

* Quan les minories estiguin concentrades en un territori, les circumscripcions uninominals poden oferir una representació suficient de les minories.

* Els sistemes de representació proporcional, en què els vots obtinguts per un partit polític en la votació nacional es reflecteix en la proporció dels seus escons legislatius, poden ajudar en la representació de les minories.

* Algunes formes de votació preferent, en què els electors posen els candidats en ordre de preferència, poden facilitar la representació de les minories i promoure la cooperació intercomunitària.

* Un llindar numèric més baix per a la representació en els òrgans legislatius pot facilitar la inclusió de les minories nacionals en la governança.

10) Les fronteres geogràfiques de les circumscripcions electorals han de facilitar la representació equitativa de les minories nacionals.

C. Disposicions d'àmbit regional i local

11) Els estats han d'adoptar mesures per promoure la participació de les minories nacionals en l'àmbit regional i local, com les que s'han mencionat anteriorment pel que fa al govern central (paràgrafs 6-10). Les estructures i els processos decisoris de les autoritats regionals i locals han de ser transparents i accessibles per fomentar la participació de les minories.

D. Òrgans assessors i consultius

12) Els estats han d'establir òrgans assessors o consultius dins del marc institucional corresponent per tal que puguin canalitzar el diàleg entre les autoritats i les minories nacionals. Aquests òrgans també podrien incloure comitès especials per ocupar-se de qüestions com ara l'habitatge, la terra, l'educació, la llengua i la cultura. La composició d'aquests òrgans ha de reflectir la seva finalitat i ha de contribuir a una comunicació més efectiva i a la promoció dels interessos de les minories.

13) Aquests òrgans han d'estar autoritzats a plantejar qüestions davant de les autoritats, preparar recomanacions, formular propostes legislatives i d'altre tipus, supervisar l'evolució de la situació i donar el seu parer sobre les propostes de decisions del govern que puguin afectar directament o indirectament les minories. Les autoritats han de consultar periòdicament aquests òrgans pel que fa a les mesures administratives i a la legislació relacionada amb les minories, a fi d'ajudar a satisfer els interessos de les minories i a fomentar la confiança. Per al funcionament eficaç d'aquests òrgans, faran falta recursos.

III. AUTONOMIA

14) La participació efectiva de les minories en la vida pública pot exigir disposicions territorials o no territorials d'autonomia, o la seva combinació. Els estats han de destinar recursos suficients a aquestes disposicions.

15) Per tal que aquestes disposicions assoleixin el seu objectiu, és essencial que les autoritats i les minories reconeixin la necessitat d'adoptar decisions centralitzades i uniformes en alguns àmbits de la governança i que es tinguin en compte els avantatges de la diversitat en altres.

- * Les funcions que exerceixen generalment les autoritats centrals inclouen la defensa, els afers estrangers, la immigració i les duanes, la política macroeconòmica i la política monetària.

- * Altres funcions, com les que s'indiquen a continuació, poden ser gestionades per minories o administracions territorials o compartides amb les autoritats centrals.

- * Les funcions es poden assignar d'una manera asimètrica per donar resposta a les diferents situacions de cada minoria que hi pugui haver dins el mateix estat.

16) Les institucions d'autogovern, tant si són territorials com si no, s'han de basar en principis democràtics per tal que es reflecteixi realment l'opinió de la població afectada.

A. Disposicions no territorials

17) Les formes no territorials de governança són útils per a la conservació i el desenvolupament de la identitat i la cultura de les minories nacionals.

18) Les competències més susceptibles de regulació mitjançant aquestes disposicions inclouen l'ensenyament, la cultura, l'ús de la llengua minoritària, la religió i altres qüestions d'importància essencial per a la identitat i la forma de viure de les minories nacionals.

* Els individus i els grups tenen dret a escollir els seus noms en la llengua minoritària i al reconeixement oficial dels seus noms.

* Tenint en compte la responsabilitat de les autoritats a l'hora d'establir les normes educatives, les institucions de les minories poden determinar els plans d'estudis per a l'ensenyament de les seves llengües minoritàries i de les seves cultures.

* Les minories poden determinar els seus símbols i altres formes d'expressió cultural i gaudir-ne.

B. Disposicions territorials

19) Totes les democràcies tenen disposicions per a la governança en diferents àmbits territorials. L'experiència d'Europa i altres indrets indica que convé desplaçar algunes funcions legislatives i executives de l'àmbit central al regional, més enllà de la simple descentralització del govern central de la capital a oficines regionals o locals. Basant-se en el principi de la subsidiarietat, els estats han de considerar favorablement aquesta transferència de competències territorials, com ara funcions específiques d'autogovern, particularment quan d'aquesta manera es millorarien les oportunitats de les minories a l'hora d'exercir l'autoritat sobre les qüestions que les afecten.

20) Les administracions locals, regionals o autònomes que es corresponguin amb les circumstàncies històriques i territorials específiques de les minories nacionals poden assumir una sèrie de funcions per tal de donar resposta amb més eficàcia a les preocupacions d'aquestes minories.

* Les competències respecte de les quals aquestes administracions han assumit amb èxit una autoritat principal o important inclouen l'ensenyament, la cultura, l'ús de la llengua minoritària, el medi ambient, l'urbanisme, els recursos naturals, el desenvolupament econòmic, les funcions locals de policia i els serveis socials, sanitaris i d'habitatge.

* Les competències compartides per les autoritats centrals i les regionals inclouen el sistema tributari, l'administració de justícia, el turisme i el transport.

21) Les autoritats locals, regionals i autònomes han de respectar els drets humans de totes les persones, inclosos els drets de totes les minories sota la seva jurisdicció.

IV. GARANTIES

A. Salvaguardes constitucionals i jurídiques

22) Les disposicions d'autonomia s'han d'establir per llei i, per regla general, no han d'estar subjectes a canvis de la mateixa manera que la legislació ordinària. Les disposicions per fomentar la participació de les minories en els processos decisoris es poden determinar per llei o per altres mitjans considerats adients.

* Les disposicions adoptades com a disposicions constitucionals solen requerir un grau més elevat de consentiment legislatiu o popular per a la seva aprovació i esmena.

* Les modificacions de les disposicions d'autonomia establertes per via legislativa requereixen moltes vegades l'aprovació d'una majoria qualificada del parlament, dels òrgans autònoms o dels òrgans que representin les minories nacionals, o de tots dos.

* La revisió periòdica de les disposicions en matèria d'autonomia i participació de les minories en els processos decisoris pot oferir bones oportunitats per determinar si aquestes disposicions han de ser modificades en funció de l'experiència i el canvi de les circumstàncies.

23) Es pot tenir en compte la possibilitat de disposicions provisionals o graduals que permetin assajar i desenvolupar noves formes de participació. Aquestes disposicions es poden establir mitjançant la legislació o per mitjans oficiosos durant un termini definit, que s'ha de poder prorrogar, modificar o finalitzar segons els resultats aconseguits.

B. Recursos

24) La participació efectiva de les minories nacionals en la vida pública requereix l'existència de canals de consulta per a la prevenció de conflictes i la solució de controvèrsies, com també la possibilitat de mecanismes especials o alternatius quan faci falta. Aquests mètodes inclouen els següents:

* la resolució judicial de conflictes, com ara la revisió judicial de la legislació o les actuacions administratives, que requereix que l'estat disposi d'una judicatura independent, accessible i imparcial, les decisions s'han de respectar; i

* mecanismes addicionals per a la resolució de controvèrsies, com ara la negociació, la determinació dels fets, la mediació, l'arbitratge, un defensor de les minories nacionals i comissions especials, que poden servir com a centres d'atenció i mecanismes per a la resolució de greuges relacionats amb la governança.

**NOTA EXPLICATIVA DE LES
RECOMANACIONS DE LUND SOBRE LA PARTICIPACIÓ EFECTIVA DE LES
MINORIES NACIONALS EN LA VIDA PÚBLICA**

I. PRINCIPIS GENERALS

1) Tant la Carta de les Nacions Unides com els documents fundacionals de la CSCE/OSCE tenen com a objectiu mantenir i reforçar la pau i la seguretat internacionals mitjançant el desenvolupament de relacions d'amistat i col·laboració entre estats sobirans que respecten els drets humans, inclosos els de les persones que pertanyen a minories. De fet, la història ens ensenya que si no respectem els drets humans, inclosos els drets de les minories, podem perjudicar l'estabilitat interior de l'estat i afectar negativament les relacions entre els estats, amb la qual cosa es pot posar en perill la pau i la seguretat internacionals.

Partint del principi VII del decàleg de l'Acta Final d'Hèlsinki del 1975, els estats participants de l'OSCE han destacat el vincle fonamental entre el respecte dels legítims interessos de les persones que pertanyen a minories nacionals i el manteniment de la pau i la seguretat. Aquest vincle es reitera en documents bàsics posteriors com ara el Document de Clausura de Madrid del 1983 (principi 15), el Document de Clausura de Viena del 1989 (principis 18 i 19) i la Carta de París per a una Nova Europa del 1990, a més dels documents de les successives cimeres, per exemple el Document d'Hèlsinki del 1992 (secció IV, paràgraf 24) i el Document de Lisboa del 1996 (secció I, Declaració de Lisboa sobre un Model Comú i Global de Seguretat per a Europa en el Segle XXI, paràgraf 2). En l'àmbit de les Nacions Unides, el vincle entre la protecció i la promoció dels drets de les minories i el manteniment de la pau i l'estabilitat figura, entre altres, al preàmbul de la Declaració de les Nacions Unides sobre els Drets de les Persones que Pertanyen a Minories Nacionals o Ètniques, Religioses i Lingüístiques del 1992 (d'ara endavant la «Declaració de l'ONU sobre les Minories»). A més, arran de l'adopció de la Carta de París per a una Nova Europa, tots els estats de l'OSCE estan compromesos amb la governança democràtica.

La plena oportunitat per a la igualtat en l'exercici dels drets humans per part de les persones que pertanyen a minories comporta la seva participació efectiva en els processos decisoris, sobretot en aquelles decisions que els afecten particularment. Tot i que les situacions varien molt i els processos democràtics habituals poden ser els adequats per respondre a les necessitats i les aspiracions de les minories, l'experiència ens ensenya que moltes vegades fan falta mesures especials per facilitar la participació efectiva de les minories en el procés decisor. Les normes internacionals següents obliguen els estats a adoptar mesures en aquestes situacions: segons el paràgraf 35 del Document de la Reunió de Copenhaguen de la Conferència sobre la Dimensió Humana del 1990 (d'ara endavant «Document de Copenhaguen»), els estats participants de l'OSCE «han de respectar el dret de les persones que pertanyen a minories nacionals a participar d'una manera efectiva en els afers públics, incloent-hi la participació en les qüestions relacionades amb la protecció i la promoció de la identitat d'aquestes minories»; segons l'article 2, paràgrafs 2 i 3, de la Declaració de l'ONU sobre les Minories del 1992, «Les persones que pertanyen a minories tenen el dret de participar d'una manera efectiva en la vida pública» i «el dret de participar d'una manera efectiva en les decisions a escala nacional i, si és el cas, regional que facin referència a la minoria a la qual pertanyen o a les regions on viuen»; i, segons l'article 15 del Conveni Marc per a la Protecció de les Minories Nacionals del 1994, del Consell d'Europa, (d'ara endavant «Conveni Marc»), els estats parts « es comprometen a crear les condicions necessàries per a la participació efectiva de les persones que pertanyen a les minories nacionals en la vida cultural, social i econòmica, com també en els afers públics, en particular aquells que els concerneixen».

La creació d'oportunitats per a la participació efectiva pressuposa que aquesta participació és voluntària. De fet, la idea que presideix la integració social i política es distingeix dels processos i els resultats que suposen una assimilació coercitiva, com s'avisava en l'article 5 del Conveni Marc. Només a través de processos voluntaris, la consecució dels interessos legítims de les persones que pertanyen a minories pot ser un procés pacífic que ofereixi la perspectiva d'uns resultats òptims en la política i l'elaboració legislativa. Aquests processos integradors i participatius donen resposta als interessos de tota la població i contribueixen, per tant, a l'objectiu de la bona governança: tots els interessos s'incorporen en el teixit de la vida pública i acaben reforçant la integritat de l'estat. Les normes internacionals relatives a la participació efectiva de les minories en la vida pública destaquen el fet que no suposen cap dret a participar en activitats contràries als propòsits i principis de les Nacions Unides, de l'OSCE o del Consell d'Europa, inclosa la igualtat de sobirania, la integritat territorial i la independència política dels estats (vegeu el paràgraf 37 del Document de Copenhaguen, l'article 8 (4) de la Declaració de l'ONU sobre les Minories y el preàmbul del Conveni Marc).

2) D'acord amb el paràgraf 25 de la secció VI del Document d'Hèlsinki del 1992, aquestes recomanacions es basen en els compromisos pertinents, en tant que ofereixen als estats participants de l'OSCE «altres maneres de complir més eficaçment llurs compromisos pertinents de la CSCE, incloent-hi els relatius a la protecció i creació de condicions per a promoure la identitat ètnica, cultural, lingüística i religiosa de les minories nacionals».

L'article 1 (3) de la Carta de les Nacions Unides estableix que un dels propòsits de les organitzacions és «realitzar la cooperació internacional en la solució de problemes internacionals de caràcter econòmic, social, cultural o humanitari, i en el desenvolupament i l'estímul del respecte dels drets humans i les llibertats fonamentals de tots, sense fer cap distinció per motius de raça, sexe, llengua o religió», i s'especifica encara més a l'article 55 (c), que inclou «el respecte universal i el compliment dels drets humans i les llibertats fonamentals sense fer cap distinció per motius de raça, sexe, llengua o religió». La Carta es basa en la relació íntima que existeix entre el respecte dels drets humans i la pau i la seguretat internacionals; el valor fonamental de la dignitat humana també es menciona en l'article 1 de la Declaració Universal dels Drets Humans del 1948 i als preàmbuls del Pacte Internacional de Drets Civils i Polítics del 1966, el Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals del 1966, i la Convenció Internacional sobre l'Eliminació de Totes les Formes de Discriminació Racial del 1965. Aquesta dignitat també és inherent a tots els éssers humans i comporta drets iguals i inalienables.

Una conseqüència de la premissa d'igualtat de dignitat i drets inalienables és el principi de no-discriminació, com s'expressa en gairebé tots els instruments internacionals de drets humans, sobretot l'article 2 de la Declaració Universal dels Drets Humans, els articles 2 i 26 del Pacte Internacional de Drets Civils i Polítics, i l'article 2 del Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals. L'article 1 de la Convenció Internacional sobre l'Eliminació de Totes les Formes de Discriminació Racial assenjala que aquest instrument prohibeix la discriminació també basada en motius de «llinatge, o origen nacional o ètnic». L'article 14 del Conveni Europeu per a la Protecció dels Drets Humans i les Llibertats Fonamentals del 1950 (d'ara endavant «Conveni Europeu sobre Drets Humans») també amplia explícitament el principi de no-discriminació per englobar motius d'«origen nacional o social, [o] pertinença a una minoria nacional», sempre que es tracti de drets i llibertats garantits pel Conveni. De fet, les constitucions de la majoria dels estats participants de l'OSCE incorporen aquestes afirmacions i principis.

En la mesura que les persones que pertanyen a minories nacionals tenen dret a la participació efectiva en la vida pública, han de gaudir d'aquest dret sense discriminació, com s'expressa en el paràgraf 31 del Document de Copenhaguen, l'article 4 del Conveni Marc i l'article 4 (1) de la Declaració de l'ONU sobre les Minories. No obstant això, segons l'article 4 (2) del Conveni Marc, la noció d'igualtat de dignitat no es limita al principi de no-discriminació i arriba a «una igualtat plena i efectiva entre les persones que pertanyen a una minoria nacional i les que pertanyen a la majoria», per a la qual cosa els estats han d'«adoptar, si convé, les mesures adequades [...] en tots els dominis de la vida [...] política» i respecte d'això «han de considerar degudament [...] les condicions específiques de vida de les persones que pertanyen a minories nacionals».

El vincle que s'estableix en la recomanació, entre el respecte dels drets humans i el desenvolupament de la societat civil, reflecteix la necessitat d'una «democràcia política efectiva» que, d'acord amb el preàmbul del Conveni Europeu sobre Drets Humans, estigui íntimament relacionada amb la justícia i la pau al món. Els estats participants de l'OSCE han reafirmat en la Carta de París per a una Nova Europa que la governança democràtica, inclòs el respecte dels drets humans, és la base de la prosperitat.

3) La creació d'institucions específiques per garantir la participació efectiva de les minories nacionals en la vida pública no ha d'anar en detriment dels drets dels altres. Tots els drets humans s'han de respectar en qualsevol circumstància, especialment per part d'aquelles institucions en les quals l'estat ha delegat autoritat. Segons el paràgraf 33 del Document de Copenhaguen, quan els estats participants adopten les mesures necessàries per a la protecció de la identitat de les persones que pertanyen a minories nacionals, «Qualsevol d'aquestes mesures s'haurà de prendre d'acord amb els principis d'igualtat i no-discriminació respecte a la resta de ciutadans dels Estats participants afectats». El Document de Copenhaguen també estipula en el paràgraf 38 que «els Estats participants [de l'OSCE], en el seu esforç per protegir i promoure els drets de les persones que pertanyen a minories nacionals, han de respectar plenament els seus compromisos d'acord amb les convencions sobre drets humans existents i altres instruments internacionals bàsics». El Conveni Marc té una disposició semblant en l'article 20: «En l'exercici dels drets i llibertats que es deriven d'aquest Conveni Marc, les persones que pertanyen a les minories nacionals han de respectar la legislació nacional i els drets d'altri, en particular els de les persones que pertanyen a la majoria o a d'altres minories nacionals». Això es refereix en particular al cas de les «minories dins de minories», sobretot en el context territorial (vegeu més endavant les recomanacions 16 i 21). Això inclouria també el respecte dels drets humans de les dones, en especial la no-discriminació en relació amb «la vida pública i política del país», segons estipula l'article 7 de la Convenció sobre l'Eliminació de Totes les Formes de Discriminació contra la Dona del 1979.

4) El principi de lliure identificació de les persones que pertanyen a minories es basa en diversos compromisos fonamentals. El paràgraf 32 del Document de Copenhaguen especifica que «El fet de pertànyer a una minoria nacional és una qüestió d'opció individual de les persones i no pot resultar cap perjudici d'aquesta opció». L'article 3 (1) del Conveni Marc també estableix que «Qualsevol persona que pertanyi a una minoria nacional té dret d'escollir de ser o no tractada com a tal, i aquesta tria i l'exercici dels drets que hi estan vinculats no li ha de representar cap desavantatge». L'article 3 (2) de la Declaració de l'ONU sobre les Minories inclou la mateixa prohibició de qualsevol desavantatge «per a tota persona que pertanyi a una minoria, com a conseqüència de l'exercici o no dels drets establerts en aquesta Declaració».

La llibertat de cada persona d'identificar-se amb el que vulgui és necessària per garantir el respecte de l'autonomia i la llibertat individuals. Un individu pot tenir diverses identitats que siguin importants no tan sols en la vida privada, sinó també en la vida pública. De fet, en les societats obertes amb una circulació cada cop més gran de persones i idees, molts individus tenen múltiples identitats que coincideixen, coexisteixen o se superposen (d'una manera jeràrquica o no jeràrquica) i que reflecteixen les seves diverses associacions. Sens dubte, les identitats no es basen únicament en l'etnicitat, ni tampoc són uniformes dins una mateixa comunitat; diferents membres poden tenir aquestes mateixes identitats, però amb matisos i graus diferents. En funció de les qüestions específiques que estiguin en joc, les diferents identitats poden ser més o menys manifestes. Per això, una mateixa persona es podria identificar a si mateixa de diferent manera segons la importància que tingui per a ella la identificació i la situació. Per exemple, en alguns estats una persona pot escollir una determinada llengua per presentar la seva declaració de renda, però identificar-se d'una altra manera en una comunitat local amb altres finalitats.

5) En el marc de la democràcia, el procés decisorí és tan important com el fons de les decisions adoptades. Donat que la bona governança no tan sols és del poble, sinó també per al poble, els seus processos sempre han d'integrar tots els interessats, han de ser transparents per tal que tothom els pugui veure i valorar, i han de donar comptes davant dels afectats. Només aquests processos inspiraran i mantindran la confiança de la societat. Entre els processos integradors figuren les consultes, les votacions, els referèndums i fins i tot el consentiment específic dels directament afectats. Les decisions que es derivin d'aquests processos n'inspiraran probablement el compliment voluntari. En situacions en què les opinions de les autoritats i les de la comunitat afectada difereixin substancialment, la bona governança pot aconsellar el recurs a una tercera part que ajudi a trobar la solució més satisfactòria.

En relació específicament amb les minories nacionals, el paràgraf 33 del Document de Copenhaguen obliga els estats participants de l'OSCE a adoptar mesures per «protegir la identitat ètnica, cultural, lingüística i religiosa de les minories nacionals presents en el seu territori i [a] crear les condicions necessàries per a la promoció d'aquesta identitat [...] després de les consultes pertinents, incloent-hi contactes amb organitzacions o associacions d'aquestes minories». A la secció VI, paràgraf 26, del Document d'Hèlsinki, els estats participants de l'OSCE accepten també un compromís segons el qual «s'ocuparan de les qüestions de les minories nacionals d'una manera constructiva, per mitjans pacífics i a través del diàleg de totes les parts interessades sobre la base dels principis i compromisos de la CSCE». En relació amb «totes les parts interessades», el paràgraf 30 del Document de Copenhaguen reconeix «la tasca important que duen a terme les organitzacions no governamentals, incloent-hi els partits polítics, els sindicats, les organitzacions de drets humans i els grups religiosos, en la promoció de la tolerància, la diversitat cultural i la resolució de qüestions relatives a les minories nacionals».

Els processos integradors requereixen condicions de tolerància. Un clima polític i social de respecte mutu i igualtat ha d'estar assegurat per llei i també s'ha d'ensenyar com a ètica social compartida per tota la població. En aquest sentit, els mitjans de comunicació poden exercir una funció especial. L'article 6 (1) del Conveni Marc disposa que «Les Parts vetllaran per afavorir l'esperit de tolerància i el diàleg intercultural, i per prendre les mesures eficaces per a fomentar el respecte i la comprensió mútues i la cooperació entre totes les persones que viuen a llur territori, sigui quina sigui llur identitat ètnica, cultural, lingüística o religiosa, especialment en el camp de l'ensenyament, de la cultura i dels mitjans d'informació». En concret, els estats han de posar fi a l'ús públic de designacions i termes despectius o pejoratius, i adoptar mesures per contrarestar els estereotips negatius. L'ideal seria que els representants de la comunitat afectada participessin en l'elecció i l'elaboració de qualsevol mesura adoptada per resoldre aquests problemes.

II. LA PARTICIPACIÓ EN ELS PROCESSOS DECISORIS

A. Disposicions dels governs centrals

6) Basant-se en el paràgraf 35 del Document de Copenhaguen, el paràgraf 1 de la secció III de l'Informe de la Reunió d'Experts de la CSCE sobre les Minories Nacionals (Ginebra, 1991) destaca que «quan es debatin qüestions relatives a la situació de les minories nacionals dins dels seus països, les pròpies minories han de tenir l'oportunitat de participar-hi [...] i la participació democràtica de les persones que pertanyen a minories nacionals o dels seus representants en els processos decisoris o en òrgans consultius constitueix un element important de la participació efectiva en els afers públics». El paràgraf 24 de la secció VI del Document d'Hèlsinki compromet els estats participants de l'OSCE a «intensificar en aquest context els seus esforços per garantir a les persones que pertanyen a minories nacionals, individualment o col·lectivament, el lliure exercici dels seus drets humans i les llibertats fonamentals, com ara el dret de participar plenament, d'acord amb els procediments democràtics de cada estat, en la vida política, econòmica, social i cultural dels seus països, per exemple a partir de la participació democràtica en els òrgans decisoris i consultius en l'àmbit nacional, regional i local, entre altres formes, per mitjà de partits polítics i associacions».

L'essència de la participació és la implicació, tant pel que fa a l'oportunitat de fer aportacions substancials als processos decisoris com als efectes d'aquestes aportacions. El concepte de bona governança inclou la premissa que l'adopció de decisions per majoria simple no sempre és suficient. Pel que fa a l'estructura de l'estat, hi ha diverses formes de descentralització que poden ser adequades per assegurar la màxima pertinença i responsabilitat dels processos decisoris per als afectats, tant en l'àmbit general de l'estat com dins de l'estat. Això es pot aconseguir mitjançant diverses formes en un estat unitari o en sistemes federals i confederals. La representació de les minories en els òrgans decisoris es pot assegurar reservant escons (per mitjà de quotes, promocions o altres mesures), o amb altres formes de participació, com ara tenir un lloc assegurat a les comissions pertinents, amb dret de vot o sense. La representació en els òrgans executius, judicials i administratius, entre altres, es pot assegurar amb mitjans semblants, ja sigui per requisit oficial o per la pràctica habitual. També es poden crear òrgans especials que s'ocupin dels afers de les minories. Les oportunitats reals per exercir tots els drets de les minories requereixen l'adopció de mesures concretes dins l'administració pública, per exemple, assegurar un «accés equitatiu a l'administració pública», segons estableix l'article 5 (c) de la Convenció Internacional sobre l'Eliminació de Totes les Formes de Discriminació Racial.

B. Eleccions

7) El govern representatiu, a través d'eleccions justes, lliures i periòdiques, és el tret distintiu de la democràcia actual. L'objectiu fonamental és, com diu l'article 21 (3) de la Declaració Universal dels Drets Humans, que «La voluntat del poble és el fonament de l'autoritat de l'Estat». Aquesta norma bàsica també figura en tractats europeus i universals, com ara l'article 25 del Pacte Internacional de Drets Civils i Polítics i l'article 3 del Protocol I addicional del Conveni Europeu sobre Drets Humans. Per als estats participants de l'OSCE, els paràgrafs 5 i 6 del Document de Copenhaguen especifiquen que, «entre els elements de justícia que són essencials per a la plena expressió de la dignitat inherent i dels drets iguals i inalienables de tots els éssers humans», «la voluntat dels pobles, lliure i justament manifestada mitjançant eleccions periòdiques i autèntiques, és la base de l'autoritat i legitimitat de tot govern».

Tot i que els estats tenen un marge considerable per escollir la manera de complir aquestes obligacions, ho han de fer sense discriminar, i el seu objectiu ha de ser aconseguir la màxima representativitat possible. De fet, dins de les Nacions Unides, la Comissió de Drets Humans ha explicat en el paràgraf 12 del seu Comentari General 25 sobre l'article 25 (57è Període de Sessions, 1996) que «La llibertat d'expressió, reunió i associació són condicions essencials per a l'exercici efectiu del dret de vot i s'han de protegir totalment. [...] S'ha de disposar d'informació i material sobre la votació en les llengües minoritàries». A més, el paràgraf 5 del Comentari General 25 assenyala que «la direcció dels afers públics [...] és un concepte ampli que es refereix a l'exercici del poder polític, i especialment l'exercici dels poders legislatiu, executiu i administratiu. Engloba tots els aspectes de l'administració pública i la formulació i aplicació de polítiques en l'àmbit internacional, nacional, regional i local».

Com que cap sistema electoral no és neutre des de la perspectiva de les diferents opinions i interessos, els estats han d'adoptar el sistema que doni com a resultat el govern més representatiu en cada situació concreta. Això és especialment important per a les persones que pertanyen a minories nacionals, que, altrament, no tindrien una representació adequada.

8) En principi, les democràcies no han d'interferir en la manera d'organitzar-se políticament de les persones, sempre que els seus mitjans siguin pacífics i respectin els drets dels altres. Això és essencialment una qüestió de llibertat d'associació, segons es formula en una àmplia sèrie d'instruments internacionals, entre altres, l'article 20 de la Declaració Universal dels Drets Humans; l'article 22 del Pacte Internacional de Drets Civils i Polítics; l'article 11 del Conveni Europeu sobre Drets Humans; i el paràgraf 6 del Document de Copenhaguen. La llibertat d'associació per a les persones que pertanyen a minories nacionals també està garantida específicament en virtut del paràgraf 32.6 del Document de Copenhaguen i l'article 7 del Conveni Marc. En concret, el paràgraf 24 de la secció VI del Document d'Hèlsinki obliga els estats participants de l'OSCE a «garantir a les persones que pertanyen a minories nacionals, individualment o col·lectivament, el lliure exercici dels drets humans i les llibertats fonamentals, com ara el dret a participar plenament [...] en la vida [...] política dels seus països, per exemple [...] a través de partits polítics i associacions».

Malgrat que el respecte absolut per la igualtat de drets i la no-discriminació reduiran o eliminaran la demanda i la necessitat de partits polítics basats en vincles ètnics, en certes situacions aquests partits de col·lectius poden ser l'única esperança per a una representació efectiva d'interessos específics i, per tant, d'una participació efectiva. No hi ha dubte que els partits es poden constituir a partir d'altres interessos, per exemple, interessos regionals. L'ideal seria que els partits estiguessin oberts i no es limitessin a les qüestions merament ètniques; per això, els partits majoritaris han de mirar d'incorporar membres de les minories, a fi de reduir la necessitat o el desig de constituir partits ètnics. En aquest sentit l'elecció del sistema electoral pot ser important. En tot cas, cap partit polític ni cap altra associació no han d'incitar a l'odi racial, prohibit per l'article 20 del Pacte Internacional de Drets Civils i Polítics i l'article 4 de la Convenció sobre l'Eliminació de Totes les Formes de Discriminació Racial.

9) El sistema electoral pot disposar la selecció tant de la cambra legislativa com d'altres òrgans i institucions, inclosos els càrrecs individuals. Per bé que és possible que els sistemes uninominals puguin assegurar una representació suficient de les minories, segons com es delimitin les circumscripcions i la concentració de les comunitats minoritàries, la representació proporcional podria ajudar a garantir aquesta representació de les minories. Els estats participants de l'OSCE apliquen diverses formes de representació proporcional, per exemple: «vot preferent», en què cada votant posa els candidats en ordre de preferència; «sistemes de llistes obertes», en què els electors poden expressar una preferència per un candidat dins de la llista d'un partit, a més de votar el partit; «*panachage*», en què els electors poden votar més d'un candidat de diferents partits polítics; i «acumulació», en què cada votant pot emetre més d'un vot pel candidat preferit. Els llistats no han de ser tan alts que obstaculitzin la representació de les minories.

10) A l'hora de demarcar els districtes electorals, s'han de tenir en compte les preocupacions i els interessos de les minories nacionals per tal d'assegurar la seva representació en els òrgans decisoris. El concepte d'«equitat» significa que el mètode escollit no ha de perjudicar ningú i que s'han de tenir en compte totes les preocupacions i totes els interessos. L'ideal seria que aquestes demarcacions les determinés un organisme independent i imparcial que garantís, entre altres, el respecte dels drets de les minories. Els estats participants de l'OSCE ho aconsegueixen moltes vegades per mitjà de comissions electorals permanents i professionals.

En tot cas, els estats no han de modificar les demarcacions electorals, ni alterar la composició proporcional de la població d'una circumscripció amb la finalitat de diluir o excloure la representació de les minories, un fet que prohibeix explícitament l'article 16 del Conveni Marc. Per la seva banda, l'article 5 de la Carta Europea de l'Autonomia Local estipula que «no es faran canvis en els límits territorials dels municipis sense consultar abans les comunitats locals afectades, si pot ser per mitjà d'un referèndum quan la llei ho permeti» (vegeu la recomanació 19 relativa a les disposicions territorials).

C. Disposicions d'àmbit regional i local

11) Aquesta recomanació és vàlida per a tots els àmbits de govern supeditats a les autoritats centrals (per exemple, les províncies, els departaments, els districtes, les prefectures, els municipis, les ciutats i els pobles, ja siguin unitats dins d'un estat unitari o d'un estat federal, incloent-hi les regions autònomes i altres administracions). Per tal que tothom gaudeixi de tots els drets humans en condicions d'igualtat, les prerrogatives que es tenen en l'àmbit del govern central s'han de tenir en totes les estructures inferiors. Amb tot, els criteris per crear estructures en l'àmbit regional i local poden ser diferents dels que regeixen en l'àmbit del govern central. Les estructures també es poden instituir d'una manera asimètrica, amb diferències que depenen de les diferents necessitats i desitjos expressats.

D. Òrgans assessors i consultius

12) En el paràgraf 24 de la secció VI del Document d'Hèlsinki els estats participants de l'OSCE es comprometen a «garantir a les persones que pertanyen a minories nacionals, individualment o col·lectivament, el lliure exercici dels seus drets humans i les llibertats fonamentals, com ara el dret de participar plenament [...] en la vida política [...] dels seus països, per exemple a partir de la participació democràtica en els òrgans [...] consultius en l'àmbit nacional, regional i local». Aquests òrgans poden tenir un caràcter especial o ser permanents, poden ser parts o apèndixs del poder legislatiu o executiu o ser-ne independents. En diversos estats participants de l'OSCE hi ha comissions vinculades a òrgans parlamentaris, com ara taules rodones de minories. Poden actuar —i de fet actuen— en tots els àmbits de govern, incloses les administracions autònomes. Per tal que siguin eficaços, aquests òrgans han d'estar constituïts per representants de les minories i altres que puguin oferir els seus coneixements especialitzats, han de disposar dels recursos necessaris i els responsables de les decisions els han de tenir en compte. A part de proporcionar assessorament i consell, aquests òrgans poden ser una institució mediatra útil entre els responsables de les decisions i els grups minoritaris i també poden impulsar iniciatives en l'àmbit de govern i en les comunitats minoritàries. També poden exercir tasques concretes relacionades amb l'aplicació de programes, per exemple en l'àmbit de l'ensenyament. A més, les comissions dedicades a objectius concrets poden ser molt importants per a determinades minories que hi haurien d'estar representades.

13) Les possibilitats que aquests òrgans s'utilitzin d'una manera constructiva varien segons la situació. No obstant això, en tots els casos, per tal que hi hagi una bona governança fa falta que les autoritats ajudin a crear òrgans assessors i consultius, per demanar la seva assistència quan escaigui i per demanar la seva aportació. Si les autoritats estableixen amb aquests òrgans i els seus membres una relació oberta i de participació, ajudaran a adoptar millors decisions i a reforçar la confiança de la societat en general.

III. AUTONOMIA

14) El terme «autonomia» implica que una comunitat té un cert control sobre les qüestions que l'afecten. L'elecció del terme «governança» no implica necessàriament una competència exclusiva. A més, pot incloure l'autoritat administrativa, la gestió i unes competències legislatives i judicials concretes. L'estat pot aconseguir aquest objectiu per delegació o traspàs o, en el cas d'una federació, dividint inicialment els poders constituents. Entre els estats participants de l'OSCE, els acords d'«autonomia» tenen designacions diferents: delegació d'autonomia, govern autònom i autogovern. En cap cas s'han d'incloure consideracions ètniques en les disposicions territorials.

En el paràgraf 35 del Document de Copenhagen, els estats participants de l'OSCE han observat que «han de protegir la identitat ètnica, cultural, lingüística i religiosa de les minories nacionals presents en el seu territori i han de crear les condicions necessàries per a la promoció d'aquesta identitat. A aquest efecte, han d'adoptar les mesures necessàries després de les consultes pertinents, incloent-hi contactes amb organitzacions o associacions d'aquestes minories, d'acord amb els procediments de presa de decisions de cada Estat». Per això, l'Informe de la Reunió d'Experts sobre Minories Nacionals de la CSCE (Ginebra) indica en el paràgraf 7 de la secció IV «que s'han obtingut resultats positius per part d'alguns [dels estats participants] d'una manera democràtica mitjançant, entre altres, l'administració local i autònoma, així com l'autonomia amb caràcter territorial, inclosa l'existència d'òrgans consultius, legislatius i executius escollits mitjançant eleccions lliures i periòdiques; la gestió autònoma per part d'una minoria nacional dels aspectes relatius a la seva identitat en les situacions en què no és aplicable l'autonomia amb caràcter territorial; formes de govern descentralitzades o locals; [...] la prestació d'ajuda financera i tècnica a persones que pertanyen a minories nacionals que desitgin exercir el seu dret a establir i mantenir institucions, organitzacions i associacions educatives, culturals i religioses pròpies [...]». D'una manera més general, el preàmbul de la Carta Europea de l'Autonomia Local destaca «els principis de democràcia i la descentralització del poder» com a aportacions a la salvaguarda i el reforçament de l'autonomia local en els països europeus». En relació amb aquest últim aspecte, la Carta Europea de l'Autonomia Local disposa, en l'article 9, que aquestes institucions descentralitzades han de disposar de recursos financers suficients.

15) En la mesura que l'estat és competent en determinats àmbits que afecten tot l'estat, ha de garantir la seva regulació mitjançant les autoritats centrals de l'estat. Per regla general, aquests àmbits inclouen la defensa —fonamental per mantenir la integritat de l'estat—, la política macroeconòmica —important en la mesura que el govern central actua com una mena de compensador de les regions econòmicament distanciades— i els afers clàssics de la diplomàcia. En la mesura que altres àmbits puguin tenir importants repercussions nacionals, les autoritats centrals també els han de regular, almenys en part. En aquests àmbits, les normes també es poden compartir, entre altres amb grups minoritaris o amb àrees territorials especialment afectades (vegeu les recomanacions 18 i 20). No obstant això, aquest repartiment d'autoritat reguladora ha d'anar en consonància amb les normes sobre drets humans i s'ha d'administrar d'una manera pràctica i coordinada.

L'ensenyament és un àmbit que tradicionalment es comparteix en l'àmbit territorial o no territorial, o en tots dos, i que té una importància especial tant per a l'estat en conjunt com per als grups minoritaris. L'article 5.1 de la Convenció de la UNESCO contra la Discriminació en l'Ensenyament detalla com s'ha de fer el repartiment en aquest àmbit: «Els Estats Parts d'aquesta Convenció acorden: [...]

(b) Que és essencial respectar la llibertat dels pares o, si escau, dels tutors legals, en primer lloc, d'escollir per als seus fills institucions diferents a les gestionades pels poders públics, però que respectin les normes mínimes que puguin fixar les autoritats competents i, en segon lloc, garantir, segons les modalitats d'aplicació que determini la legislació de cada estat, l'educació religiosa i moral dels infants d'acord amb les seves conviccions; i que no s'ha d'obligar cap persona o grup a rebre una instrucció religiosa incompatible amb les seves conviccions;

(c) Que és essencial reconèixer als membres de les minories nacionals el dret a exercir activitats docents pròpies, entre les quals la de gestionar escoles i, segons la política de cada estat en matèria d'educació, fer servir la llengua pròpia o ensenyar-la, sempre que: (i) Aquest dret no s'exerceixi d'una manera que impedeixi els membres de les minories de comprendre la cultura i la llengua del conjunt de la comunitat i prendre part en les seves activitats, ni que comprometi la sobirania nacional; (ii) El nivell de l'ensenyament en aquestes escoles no sigui inferior al nivell general prescrit o aprovat per les autoritats competents; i (iii) L'assistència a aquestes escoles sigui facultativa.»

16) El principi de la governança democràtica, com enuncia l'article 21 de la Declaració Universal dels Drets Humans, l'article 25 del Pacte Internacional de Drets Civils i Polítics, l'article 3 del Protocol I del Conveni Europeu sobre Drets Humans i en les normes de l'OSCE, és vàlid en tots els àmbits i per a tots els elements de la governança. Quan es necessiten o són desitjables institucions d'autogovern per tal que tothom gaudeixi dels seus drets amb igualtat, fa falta que s'apliqui el principi de la democràcia dins d'aquestes institucions.

A. Disposicions no territorials

17) Aquesta secció tracta de l'autonomia no territorial —denominada moltes vegades «autonomia cultural» o «personal»— que pot ser més útil en el cas d'un grup geogràficament dispers. Aquesta mena de repartiment de l'autoritat, que inclou el control de determinades qüestions, es pot fer en l'àmbit estatal o en el marc d'estructures territorials. En tots els casos s'ha de garantir el respecte dels drets humans dels altres. A més, s'ha d'assegurar que aquests acords compten amb els recursos financers suficients per tal que es puguin exercir les funcions públiques, i han de ser resultat de processos integradors (vegeu la recomanació 5).

18) Aquesta no és una llista exhaustiva de les possibles funcions, que depenen en gran mesura de la situació i sobre tot de la necessitat i els desitjos expressats per la minoria. En situacions diferents, determinades qüestions tindran més o menys interès per a les minories, i les decisions en aquests àmbits les afectaran més o menys. Alguns àmbits es poden compartir. Un àmbit d'especial interès per a les minories és el control dels seus noms, tant en el cas de les institucions representatives com en el dels membres individuals, com disposa l'article 11 (1) del Conveni Marc. Pel que fa a la religió, la recomanació no defensa la ingerència governamental en les qüestions religioses tret que tinguin relació amb els poders delegats en les autoritats religioses (és a dir, que afecten l'estat civil de la persona). Aquesta recomanació tampoc no defensa el control dels mitjans de comunicació per part de les institucions de les minories, per bé que les persones que pertanyen a minories han de tenir la possibilitat de fundar i fer servir mitjans propis, com garanteix l'article 9 (3) del Conveni Marc. Naturalment, molts aspectes de la cultura es projecten en àmbits com ara els serveis socials, l'habitatge i l'atenció als infants; en la gestió d'aquests àmbits l'estat ha de tenir en compte els interessos de les minories.

B. Disposicions territorials

19) Als estats europeus hi ha una tendència general a transferir competències i aplicar el principi de subsidiarietat, de tal manera que aquestes decisions s'adopten en la més estreta relació possible amb els grups interessats i més directament afectats. L'article 4 (3) de la Carta Europea de l'Autonomia Local expressa aquest objectiu de la manera següent: «En general, les competències públiques les exerciran preferentment les autoritats que siguin més pròximes al ciutadà. Quan s'assignen competències a una altra autoritat, es tindrà en compte l'abast i el tipus de tasca i els requisits d'eficiència i economia». L'autonomia territorial pot ajudar a preservar la unitat dels estats i augmentar al mateix temps la participació i la implicació de les minories, ampliant-ne les funcions en un àmbit de govern que reflecteixi la densitat de la seva població. Les federacions també poden aconseguir aquest objectiu, igual que les disposicions d'autonomia especials dins de les federacions o dels estats unitaris. També és possible una administració mixta. Com indica la recomanació 15, dins d'un estat les disposicions no han de ser necessàriament uniformes, ja que aquestes poden variar segons les necessitats i els desitjos manifestats.

20) Les autoritats autònomes han de tenir un poder real per adoptar decisions en els àmbits legislatiu, executiu o judicial. Dins l'estat, el poder es pot repartir entre els autoritats central, regionals i locals, i també es pot dividir segons les competències. El paràgraf 35 del Document de Copenhaguen assenyala l'alternativa d'«administracions autònomes o locals apropiades que es corresponen amb les circumstàncies territorials i històriques específiques», amb la qual cosa resulta evident que no fa falta imposar un model uniforme dins d'un estat. L'experiència demostra que els poders es poden distribuir fins i tot en àmbits d'autoritat pública tradicionalment gestionats pel govern central, inclòs el traspàs de poders judicials (tant substantius com processals) i de poders exercits sobre les economies tradicionals. Com a mínim, s'ha d'aconseguir que les poblacions afectades participin en l'exercici d'aquesta autoritat. Al mateix temps, el govern central ha de conservar els poders necessaris per garantir la justícia i la igualtat d'oportunitats en tot l'estat.

21) En els casos en què es poden transferir poders obeint a un criteri territorial per tal d'aconseguir una major participació real de les minories, aquests poders s'han d'exercir tenint en compte les minories existents dins d'aquestes jurisdiccions. Les autoritats administratives i executives han de retre comptes a tota la població del territori. Això es dedueix del paràgraf 5.2 del Document de Copenhaguen, en què els estats participants de l'OSCE es comprometen a què en tots els àmbits i per a totes les persones hi hagi «una forma de govern de caràcter representatiu, en la qual el poder executiu sigui responsable davant la legislatura escollida o l'electorat».

IV. GARANTIES

A. Salvaguardes constitucionals i jurídiques

22) Aquesta secció s'ocupa de la qüestió de «consolidació», és a dir, la incorporació de les disposicions en la legislació. En alguns casos pot ser útil que hi hagi disposicions jurídiques molt detallades, mentre que en altres pot ser suficient un marc general. En tots els casos, com indica la recomanació 5, les disposicions s'han de derivar de processos públics. No obstant això, un cop tancats, fa falta estabilitat per donar un cert grau de seguretat als grups afectats, especialment les persones que pertanyen a les minories nacionals. Els articles 2 i 4 de la Carta Europea de l'Autonomia Local s'inclinen a favor de les disposicions constitucionals. Per aconseguir l'equilibri desitjat entre l'estabilitat i la flexibilitat, pot ser útil instituir un procés de revisió a intervals definits, que elimini per endavant la politització del procés de canvi i tregui antagonisme al procés de revisió.

23) Aquesta recomanació és diferent de la recomanació 22 en tant que defensa l'assaig de règims nous i innovadors en lloc d'establir criteris per modificar els acords en vigor. Les autoritats responsables poden voler orientar-se per diferents enfocaments en situacions diferents entre les autoritats centrals i els representants de les minories. Sense comprometre les posicions finals, aquest mètode pot donar bons resultats, gràcies en part als processos d'innovació i aplicació.

B. Recursos

24) En el paràgraf 30 del Document de Copenhagen, els estats participants de l'OSCE «reconeixen que les qüestions relatives a les minories nacionals només poden ser resoltes satisfactòriament dins un marc polític democràtic basat en les normes de dret, amb un funcionament judicial independent». El concepte dels recursos efectius també s'enuncia en l'article 2 (3) del Pacte Internacional de Drets Civils i Polítics, i en l'article 11 de la Carta Europea de l'Autonomia Local es menciona concretament un «recurs judicial».

La revisió judicial la poden dur a terme tribunals constitucionals i, en la pràctica, els organismes internacionals de drets humans. Els mecanismes i organismes no jurídics, com ara les comissions, els defensors dels drets humans, les juntes sobre relacions interètniques o «racials», etc., també poden exercir funcions vitals, com contempla el paràgraf 27 del Document de Copenhagen, l'article 14 (2) de la Convenció Internacional sobre l'Eliminació de Totes les Formes de Discriminació Racial, i el paràgraf 36 de la Declaració de Viena i Programa d'Acció aprovats per la Conferència Mundial sobre Drets Humans el 1993.