



Derechos lingüísticos de las minorías lingüísticas

Una guía
práctica para
su aplicación

Relatora Especial de las
Naciones Unidas sobre
cuestiones de las minorías

Guía de la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre cuestiones de las minorías

Relator/a Especial de las Naciones Unidas sobre cuestiones de las minorías
c/o Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos
Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra
814 Avenue de la Paix
1211 Ginebra 10
Suiza

<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/SRMinorities/Pages/SRminorityissuesIndex.aspx>
Correo electrónico: minorityissues@ohchr.org

Foto: Shutterstock



Derechos lingüísticos de las minorías lingüísticas

Una guía
práctica para
su aplicación

Ginebra, marzo 2017

Índice

2

Propósito y alcance de la presente guía	3
Sección I ¿Qué son los derechos lingüísticos?	5
Sección II ¿Por qué la aplicación de los derechos lingüísticos es tan importante?	8
Sección III Comprender y aplicar a las cuestiones lingüísticas un enfoque basado en los derechos humanos	12
Sección IV Aplicación de derechos lingüísticos específico	17
4.1 Educación pública.....	17
4.2 Educación privada	22
4.3 Servicios administrativos, sanitarios y otros servicios públicos	25
4.4 Los idiomas minoritarios y la identidad	28
4.5 Los idiomas minoritarios en el ámbito de la justicia	30
4.6 Los medios de comunicación y los idiomas minoritarios	33
4.7 Los derechos lingüísticos en las actividades privadas	37
4.8 La participación efectiva de las minorías en la vida pública y en las cuestiones lingüísticas	38
Apéndice 1 Otros instrumentos y recursos: directrices jurídicas y documentos oficiales conexos	41

En 2013, Rita Izsák-Ndiaye, la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre cuestiones de las minorías (entonces Experta Independiente), presentó su informe anual al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el cual se centraba en los desafíos y los derechos de las minorías lingüísticas (A/HRC/22/49). En su informe, la Relatora Especial expresaba su preocupación por la existencia en todas las regiones de obstáculos para el disfrute de los derechos de las minorías lingüísticas, por ejemplo restricciones de las oportunidades de que disponen esas minorías para aprender los idiomas minoritarios y para que sus hijos reciban educación en esos idiomas, así como limitaciones del uso de idiomas minoritarios en la vida pública y los medios de comunicación. La Relatora advertía de que, en el ámbito mundial, los idiomas minoritarios están amenazados de declive sustancial o desaparición a causa de factores tales como el predominio de los idiomas nacionales e internacionales, los procesos de asimilación y la disminución de los usuarios de esos idiomas. La Relatora identificó y abordó nueve aspectos concretos que afectan a las minorías lingüísticas: 1) amenazas a la existencia de los idiomas minoritarios y las minorías lingüísticas; 2) reconocimiento de los idiomas minoritarios y los derechos lingüísticos; 3) el uso de los idiomas minoritarios en la vida pública; 4) los idiomas minoritarios en la educación; 5) los idiomas minoritarios y los medios de comunicación; 6) los idiomas minoritarios en los ámbitos de la administración pública y el sistema judicial; 7) uso de los idiomas minoritarios en los antropónimos, los topónimos y la señalización pública; 8) participación en la vida económica y política; y 9) suministro de información y servicios en idiomas minoritarios.

El propósito de la presente Guía es ayudar a los encargados de la formulación de políticas y a los titulares de derechos a entender en su totalidad el alcance de los derechos lingüísticos de las minorías, de cara a su implementación en la práctica. Está orientada a apoyar los esfuerzos para lograr un equilibrio entre el idioma o los idiomas oficiales de un Estado y la obligación de dicho Estado de utilizar o respetar las preferencias lingüísticas de las minorías. La protección y la promoción de los derechos lingüísticos también pueden contribuir a preservar la diversidad lingüística en el mundo. El objetivo de la Guía es:

- arrojar luz sobre los diversos derechos de las minorías lingüísticas que resultan pertinentes en lo que respecta al uso de un idioma y a las preferencias lingüísticas;
- arrojar luz sobre las obligaciones de las autoridades estatales con respecto a las minorías lingüísticas;
- apoyar la elaboración y mejora continua de prácticas y métodos efectivos y eficaces en función de los costos para aplicar dichos derechos de las minorías lingüísticas; y
- promover métodos sistemáticos para fomentar la participación e inclusión de las minorías en la vida pública y el ejercicio de sus derechos lingüísticos.

¹ La Relatora Especial expresa su reconocimiento a Fernand de Varennes por su contribución a esta Guía. La Relatora Especial también agradece a Luisa Merchán, voluntaria de las Naciones Unidas en línea, movilizada a través del servicio www.onlinevolunteering.org, por el apoyo prestado a la labor de traducción.

¿Qué son los derechos lingüísticos?

Los “derechos lingüísticos” son derechos humanos que repercuten en las preferencias lingüísticas o en el uso que hagan de los idiomas las autoridades estatales, las personas y otras entidades. En la presente Guía se emplea el término “derechos lingüísticos” para explicar las medidas mínimas necesarias y las posibles medidas adicionales que deben adoptarse para hacer efectivos los derechos de las minorías lingüísticas. El lenguaje es fundamental para la naturaleza humana y la cultura y es una de las más importantes expresiones de la identidad. Por tanto, las cuestiones relativas al lenguaje tienen un contenido especialmente emotivo y significativo para las comunidades constituidas por minorías lingüísticas que intentan mantener su identidad cultural diferenciada y su identidad como grupo, a veces en condiciones de marginación, exclusión y discriminación.

Los derechos lingüísticos pueden describirse como las obligaciones de las autoridades estatales de usar determinados idiomas en una serie de contextos o de no interferir en las opciones y expresiones lingüísticas de personas o grupos particulares. Éstas podrían abarcar también la obligación de reconocer o apoyar el derecho de las minorías o los pueblos indígenas a utilizar su idioma. Los derechos humanos que incluyen las cuestiones lingüísticas son una combinación de requisitos legales basados en los tratados internacionales de derechos humanos y en los instrumentos normativos en este ámbito que regulan la manera en la que se debe abordar las cuestiones lingüísticas o relativas a las minorías, así como la diversidad lingüística dentro de un Estado. Los derechos lingüísticos se encuentran consagrados en varias disposiciones del derecho internacional de los derechos humanos, entre las que cabe señalar la prohibición de la discriminación, el derecho a la libertad de expresión, el derecho a una vida privada, el derecho a la educación y el derecho de las minorías lingüísticas a utilizar su propio idioma para comunicarse con otras personas de su grupo. También se describen en diversos documentos orientativos y normas internacionales, por ejemplo, la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas*, de 1992, los Tres Principios de la UNESCO sobre los idiomas y la educación, las diversas recomendaciones del Foro de las Naciones Unidas sobre Cuestiones de las Minorías con respecto a la aplicación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas, el Comentario temático núm. 3 del Consejo de Europa sobre los derechos lingüísticos de las personas pertenecientes a minorías nacionales en virtud del Convenio Marco, y las Recomendaciones de Oslo de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) relativas a los Derechos Lingüísticos de las Minorías Nacionales. Con algunas diferencias, todos ellos describen enfoques básicos similares que pueden aplicar las autoridades estatales para cumplir con sus obligaciones en lo relativo a los derechos humanos relacionados con las cuestiones lingüísticas, según los cuales, dichas autoridades deben:

- considerar que los derechos lingüísticos son una parte integrante de los derechos humanos;
- reconocer y promover la tolerancia, la diversidad cultural y lingüística, y el respeto mutuo, la comprensión y la cooperación entre todos los sectores de la sociedad;
- promulgar leyes y aplicar políticas que aborden los derechos lingüísticos y prescriban un marco claro para su implementación;
- cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos siguiendo generalmente el *principio de proporcionalidad* en lo relativo al uso de diferentes idiomas por las autoridades estatales o a la

hora de apoyar dichos idiomas, y el *principio de libertad lingüística* para las personas o los grupos particulares;

- integrar el concepto de *oferta activa* como una parte integrante de los servicios públicos en reconocimiento de la obligación de un Estado de respetar y promover los derechos lingüísticos para que aquellas personas que utilicen idiomas minoritarios no tengan que solicitar de manera específica dichos servicios sino que puedan acceder a ellos fácilmente cuando los necesiten;
- establecer mecanismos efectivos para denunciar ante los órganos judiciales, administrativos y ejecutivos las violaciones de los derechos lingüísticos y obtener compensación.

Numerosas organizaciones internacionales han desarrollado procesos, herramientas e instrumentos para promover y clarificar la aplicación de dichos principios a los derechos lingüísticos. El Foro de las Naciones Unidas sobre Cuestiones de las Minorías, la Sección de la UNESCO sobre los idiomas y el multilingüismo, el Comité Consultivo del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales del Consejo de Europa, y el Alto Comisionado de la OSCE para las Minorías Nacionales siguen proporcionando un conjunto constructivo de plataformas para el intercambio de conocimientos, apoyo y experiencia para mejorar permanentemente estos procesos, herramientas e instrumentos de derechos humanos con miras a la aplicación de los derechos lingüísticos. Una característica importante de todos ellos es la disponibilidad de datos desglosados fiables para que las autoridades estatales puedan preparar, aplicar y evaluar con eficacia sus políticas dirigidas a hacer efectivos estos derechos, así como mejorar sus actividades e iniciativas cuando sea necesario.

Los derechos lingüísticos básicos que figuran en los tratados, la jurisprudencia y los documentos normativos mencionados se centran en cuatro aspectos esenciales:

1. *Dignidad*: El artículo 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos afirma que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos. Este es un principio fundamental y una norma del derecho internacional, y reviste especial importancia en relación con las cuestiones relativas a la protección y promoción de la identidad de las minorías.
2. *Libertad*: En las actividades privadas, las preferencias lingüísticas se encuentran protegidas por los derechos humanos básicos como la libertad de expresión, el derecho a una vida privada, el derecho de las minorías a utilizar su propio idioma o la prohibición de la discriminación. Todo proyecto privado, ya sea comercial, artístico, religioso o político, puede ser objeto de protección.
3. *Igualdad y no discriminación*: La prohibición de la discriminación impide que los Estados, mediante la imposición de preferencias lingüísticas, dejen arbitrariamente a algunas personas en situación de desventaja o las excluyan de sus actividades, de la prestación de servicios, de las medidas de apoyo o de la concesión de privilegios.
4. *Identidad*: Las formas lingüísticas de la identidad, tanto de las personas como de las comunidades o del propio Estado, son fundamentales para muchos y también pueden protegerse en virtud del derecho a la libertad de expresión, el derecho a una vida privada, el derecho de las minorías a utilizar su propio idioma o la prohibición de la discriminación.

Las cuestiones relativas a los derechos lingüísticos: i) deben tenerse en cuenta en toda actividad en la que intervengan las autoridades estatales y las preferencias lingüísticas; ii) están estrechamente relacionadas con las cuestiones relativas a la identidad nacional, colectiva e individual; iii) repercuten

en la participación y la inclusión de las minorías; iv) si no se abordan adecuadamente, de una manera equilibrada y razonable, pueden provocar sentimientos de alienación o marginación y, posiblemente, inestabilidad o conflictos; y v) surgen en circunstancias y condiciones extremadamente diversas. No existe una solución general para aplicar los derechos lingüísticos en todos los contextos nacionales tan diversos que existen en el mundo.

La presente Guía aborda los atributos únicos de los derechos lingüísticos. Proporciona un marco de actuación conforme a los aspectos esenciales de la dignidad, la libertad, la igualdad y la identidad en relación con estas cuestiones, y un marco para aplicar los enfoques básicos de derechos humanos a las cuestiones lingüísticas con miras al cumplimiento efectivo, por los Estados, de sus obligaciones internacionales.

¿Por qué la aplicación de los derechos lingüísticos es tan importante?

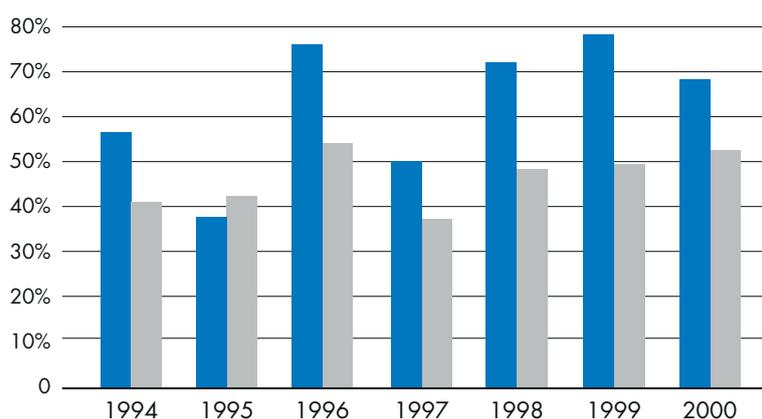
La importancia de los derechos lingüísticos es fácil de entender: además de la obligación de respetar los derechos humanos, el uso del idioma repercute de manera importante en numerosos aspectos que constituyen la esencia de la inclusión y la participación en una sociedad con minorías.

1) Mejora el acceso a la educación de los niños pertenecientes a minorías y también la calidad de dicha educación

Los niños pertenecientes a minorías en todo el mundo tienen más probabilidades de recibir una educación formal insuficiente o de no recibirla

Según el Banco Mundial: “el 50% de los niños sin escolarizar que hay en el mundo viven en comunidades en las que el idioma de escolarización es raras veces o nunca el que se utiliza en casa. Ello pone de manifiesto el gran desafío que esto supone para lograr la Educación para Todos, a saber, una herencia de prácticas improductivas que se traducen en bajos niveles de aprendizaje y en altos niveles de abandono escolar y repetición”.² Cuando el idioma materno se utiliza como medio de instrucción durante al menos un período de entre 6 y 8 años, los resultados son impresionantes: un aumento de la autoconfianza, la autoestima y la participación en clase de los niños pertenecientes a minorías,³ una reducción de las tasas de abandono escolar, mejores resultados académicos,⁴ un período más prolongado de escolarización, mejores resultados en los exámenes y un aumento de la capacidad de los

En Mali, la tasa de aprobados es un 32% más alta en el caso de los niños escolarizados en su propio idioma (en color azul) con respecto a los escolarizados solo en el idioma oficial (francés)



Fuente: Banco Mundial, “In Their Own Language: Education for All” (Banco Mundial: Washington, DC, 2005).

² Banco Mundial, *In Their Own Language, Education for All*, (Banco Mundial: Washington, 2005).

³ Alidou, H. y otros, *Optimizing Learning and Education in Africa: The Language Factor, Stock-taking Review on Mother-Tongue and Bilingual Education in sub-Saharan Africa*, Asociación pro Desarrollo de la Educación en África (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit: París, 2006).

⁴ UNESCO, *Improving the Quality of Mother Tongue-based Literacy and Learning: Case Studies from Asia, Africa and South America* (UNESCO: Bangkok, 2008).

niños pertenecientes a minorías (e indígenas) para hablar con soltura y corrección en su idioma materno y en el idioma oficial o predominante ⁵

2) Promueve la igualdad y el empoderamiento de las mujeres pertenecientes a minorías

Las mujeres pertenecientes a minorías están entre las personas más marginadas del mundo y en algunos casos han tenido menos acceso a la escolarización o a oportunidades de aprender el idioma oficial o el utilizado por la mayoría por motivos de discriminación sexual y/o basada en el origen étnico. De los resultados de las investigaciones se desprende que se obtienen unos resultados especialmente buenos cuando las mujeres son escolarizadas en su propio idioma, con lo que aumenta la probabilidad de que sigan estudios superiores o rompan el ciclo de aislamiento y de pobreza.

La comunicación con los servicios públicos en ámbitos esenciales para las mujeres pertenecientes a minorías, como la atención sanitaria, a menudo mejora con el uso efectivo del propio idioma. Varias iniciativas demuestran que el uso de los idiomas minoritarios para dirigirse a las mujeres resulta particularmente eficaz para aumentar su participación y su empoderamiento.

“Vietnam: cuando los obstetras y los pacientes hablan el mismo idioma, se obtienen mejores resultados

Según se desprende de las investigaciones, una de las intervenciones más importantes para lograr una maternidad segura es garantizar que todos los nacimientos cuenten con la asistencia de un profesional sanitario con conocimientos de obstetricia. En Vietnam, entre cinco y siete mujeres mueren diariamente por complicaciones en el embarazo o en el parto. El mayor número de muertes se registra en las zonas montañosas y remotas en las que habitan minorías étnicas, debido en parte a la escasez de parteras cualificadas y profesionales sanitarios. Asimismo, las barreras culturales en dichas zonas impiden a muchas mujeres hacer uso de los servicios de salud reproductiva.

Para hacer frente a este problema, el Gobierno y los asociados internacionales para el desarrollo apoyan una iniciativa destinada a formar a las mujeres locales para que presten servicios de obstetricia en las aldeas. El conocimiento de las nuevas obstetras del idioma, la cultura y los sistemas de creencias de sus pacientes es fundamental para ganarse la confianza de las mujeres y alentarlas a obtener unos servicios de salud adecuados. “Las mujeres están satisfechas con mi trabajo,” dice Te, una obstetra formada recientemente. “Confían en mí por varios motivos: Yo he nacido y me he criado en esta aldea y ellas me conocen ...y todas pertenecemos al mismo grupo étnico minoritario y hablamos el mismo idioma.” Esa confianza ha facilitado a Te el contacto con las mujeres para ofrecerles diversos servicios sanitarios y ha contribuido a superar algunas tradiciones (como los nacimientos en el bosque) que en el pasado hicieron que las madres fueran tan renuentes a acceder a los servicios de salud materna”.

Fuente: UNESCO, *Why Language Matters for the Millennium Development Goals* (Bangkok: UNESCO, 2012), p.29.

⁵ UNESCO, *Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo de 2014: Enseñanza y aprendizaje* (UNESCO: París, 2014).

3) Redunda en un mejor aprovechamiento de los recursos

El uso de idiomas minoritarios en la educación pública y en otros ámbitos es, desde el punto de vista económico, más eficiente y rentable. El uso exclusivo del idioma oficial en los programas educativos puede costar alrededor de un 8% menos al año que la escolarización en el idioma materno, pero el costo total por alumno de la enseñanza durante los seis años que dura el ciclo de educación primaria es aproximadamente un 27% más elevado, debido en gran medida a la diferencia en las tasas de repetición y abandono escolar.⁶ Tampoco es eficiente ni rentable gastar dinero y recursos en campañas de información pública o en medios de comunicación audiovisuales públicos en un idioma que la totalidad de la población no entiende bien. El uso de idiomas minoritarios en tales casos permite un mejor aprovechamiento de los recursos para llegar a todos los sectores de la sociedad.

4) Mejora la comunicación y los servicios públicos

El uso de un idioma minoritario para la prestación de servicios y la comunicación también aumenta la calidad y la eficacia de los servicios públicos al mejorar la calidad y el acceso a la asistencia sanitaria, a los servicios sociales, a la educación, los servicios de asesoramiento en materia de empleo, a la justicia y a otros servicios públicos. Dado que la comunicación es un proceso bidireccional, las autoridades no deben intentar imponer a todos los ciudadanos el uso de un único idioma oficial en todas las situaciones y deben llegar a aquellos miembros de su población que comparten un idioma diferente. La falta de interacción con las minorías en su propio idioma aumenta su sentido de exclusión, mientras que el uso de los idiomas minoritarios llega a las personas más directamente y contribuye a aumentar su participación. También puede salvar vidas, ya que el idioma a veces constituye una barrera importante para acceder a los servicios sanitarios.

“Mongolia: el enfoque centrado en los idiomas minoritarios ayuda a promover la seguridad humana

Si bien Mongolia está experimentando un rápido desarrollo, las minorías étnicas y lingüísticas siguen estando en situación de desventaja. Reconociendo este hecho, el Gobierno de Mongolia y varios organismos de las Naciones Unidas, como la UNESCO, la OMS, el PNUD y UNICEF, pusieron en marcha un proyecto en 2009 para fortalecer la seguridad humana y la autonomía de las comunidades constituidas por minorías étnicas y lingüísticas, por ejemplo las comunidades nómadas.

La importancia de los idiomas locales es un tema fundamental común a una serie de iniciativas destinadas a mejorar el acceso de las minorías a la educación, la información sanitaria y la formación práctica. Se presta apoyo al uso del idioma local en la radio y la televisión para suministrar información esencial en materia económica, sanitaria, educativa y de otro tipo. Los idiomas minoritarios gozan de un reconocimiento y un apoyo cada vez mayores en los ámbitos de la educación infantil, la educación informal de adultos, y en la formación práctica y la identificación de oportunidades comerciales. El proyecto tiene por objeto reforzar la política y las prácticas actuales y futuras de Mongolia en apoyo de todos los ODM, en particular el séptimo ODM, y cabe esperar que la atención que se presta a los idiomas locales ofrezca lecciones útiles a los encargados de la formulación de políticas”.

Fuente: UNESCO, *Why Language Matters for the Millennium Development Goals* (Bangkok: UNESCO, 2012), p.41.

⁶ Banco Mundial (nota 2).

5) Contribuye a la estabilidad y a la prevención de conflicto

Es más probable evitar las tensiones étnicas y los conflictos dentro de un Estado cuando existen derechos lingüísticos que permiten abordar las causas de la alienación, la marginación y la exclusión. Habida cuenta de que el uso de los idiomas minoritarios ayuda a aumentar el nivel de participación de las minorías, así como su presencia y visibilidad dentro de un Estado, e incluso sus oportunidades de empleo, es probable que dicho uso contribuya positivamente a la unidad y la estabilidad. Y a la inversa, cuando el uso de un solo idioma oficial constituye una medida gravemente discriminatoria hacia las minorías, ello puede propiciar los actos de violencia. Este es uno de los motivos por los que la OSCE elaboró las *Recomendaciones de Oslo relativas a los Derechos Lingüísticos de las Minorías Nacionales* como un instrumento para la prevención de conflictos.

“Cuando los derechos de las minorías están consagrados en una constitución y se aplican mediante sistemas electorales, de justicia y de educación antes de que un conflicto pueda agravarse, existe la posibilidad de que el conflicto no ocurra en absoluto ”

Fuente: Baldwin, C., Chapman, C. y Gray, Z., Minority Rights: The Key to Conflict Prevention (Minority Rights International: Londres, 2007), pág. 2.

6) Promueve la diversidad

La pérdida de la diversidad lingüística es una pérdida de una parte del patrimonio de la humanidad. Los Estados no deben favorecer solo a un idioma oficial o a algunos idiomas internacionales, sino valorar y adoptar medidas positivas para promover, mantener y desarrollar, siempre que sea posible, los elementos esenciales de la identidad, como por ejemplo, los idiomas minoritarios. La integración activa y respetuosa de la diversidad lingüística es la marca que distingue a una sociedad inclusiva, y uno de los factores clave para contrarrestar la intolerancia y el racismo. Aceptar los derechos lingüísticos es un paso decidido para promover la tolerancia y el diálogo intercultural, así como para sentar unas bases más sólidas para lograr el respeto permanente de la diversidad.

“El idioma es un factor clave para la inclusión, dado que ocupa una posición central en la actividad, la libre expresión y la identidad humanas. El reconocimiento de la gran importancia que las personas otorgan a su propio idioma promueve esa participación real en el desarrollo que produce resultados duraderos. ”

Fuente: UNESCO, Why Language Matters for the Millennium Development Goals (Bangkok: UNESCO, 2012).

Comprender y aplicar a las cuestiones lingüísticas un enfoque basado en los derechos humanos

La aplicación de un enfoque basado en los derechos humanos a las cuestiones lingüísticas puede articularse como un método basado en “el reconocimiento, la aplicación y la mejora” para garantizar que las autoridades estatales cumplan realmente con sus obligaciones. Las leyes, las políticas y los procesos deben reconocer los derechos lingüísticos como parte de los derechos humanos; por ejemplo las autoridades deben integrar dichos derechos en sus actuaciones y sus actividades y deben establecerse mecanismos para abordar con eficacia áreas problemáticas en caso de que las haya, y mejorar el cumplimiento

Un enfoque basado en los derechos humanos para aplicar los derechos lingüísticos es importante por los siguientes motivos:

- Se basa en los instrumentos, los mecanismos y las estructuras de seguimiento y aplicación ya existentes para garantizar la promoción y la protección de los derechos humanos a nivel internacional, regional y nacional. Presentar los derechos lingüísticos como algo excepcional, especial o poco habitual podría dar lugar a malentendidos, a resistencia o a rechazo. Reconocer y destacar su posición dentro del paradigma de los derechos humanos puede brindar mayores oportunidades para dar una respuesta efectiva a las cuestiones lingüísticas en el marco del derecho internacional de los derechos humanos y de la legislación nacional.
- Proporciona una perspectiva de derechos humanos que ayuda a elaborar y orientar cómo deben entenderse algunas cuestiones lingüísticas y qué medidas deben adoptarse al respecto. La experiencia y conocimientos de diferentes países, si es compartida, puede contribuir a replicar ejemplos de buenas prácticas entre los Estados. De este modo será más fácil traducir los derechos lingüísticos tal y como están recogidos en el derecho internacional en leyes, políticas y procesos de carácter práctico.
- Puede ayudar a detectar qué políticas lingüísticas no cumplen con las normas internacionales, pudiendo provocar la exclusión o la marginación de sectores significativos de la población de un Estado —e incluso dar lugar a conflictos—, y reducir al mínimo sus efectos. La aplicación sistemática de un enfoque de derechos humanos a las cuestiones lingüísticas contribuye a determinar los problemas y efectos negativos, al tiempo que proporciona vías y medios para responder a ellos y corregirlos.

En todo enfoque lingüístico basado en los derechos humanos hay que tener en cuenta cuatro aspectos fundamentales, los cuales se enumeran a continuación:

Dignidad

El artículo 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos afirma que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos. Este es un principio fundamental del derecho internacional. En el comentario acerca de la Declaración de las Naciones Unidas sobre las Minorías se entiende por buen gobierno la organización jurídica, administrativa y territorial que permite una inserción pacífica y constructiva de los grupos sobre una base de igualdad en la dignidad y de derechos para todos y que ofrezca el pluralismo necesario de modo que las personas pertenecientes a los diferentes grupos puedan preservar y desarrollar su identidad. Hacer realidad las aspiraciones de las minorías y garantizar sus

derechos es la manera de reconocer la dignidad y la igualdad de todas las personas, de promover el desarrollo participativo y contribuir al relajamiento de las tensiones tanto entre los Estados como dentro de ellos.⁷

Libertad

Uno de los aspectos más significativos de los derechos lingüísticos está relacionado con la esfera privada, donde el derecho internacional de los derechos humanos contribuye a garantizar la libertad lingüística en los asuntos privados. Dichos asuntos incluyen las actividades comerciales privadas y las relacionadas con la información,⁸ la sociedad civil y las organizaciones privadas,⁹ la representación de una obra en un teatro privado en un idioma minoritario, actividades o eventos privados de carácter político y participativo, publicaciones privadas e incluso la forma lingüística del propio nombre de una persona.¹⁰ El idioma empleado en todas las actividades privadas, por ejemplo como medio de instrucción en las actividades educativas privadas o el utilizado en los medios de comunicación audiovisuales, pertenece al ámbito de los derechos lingüísticos. En términos generales, la libertad de expresión, incluyendo la libertad de las personas para utilizar el idioma que prefieran, no puede prohibirse, a menos que sea necesario por motivos estrictamente limitados que son de carácter excepcional y están legalmente establecidos, entre los que cabe señalar la protección del orden público, o la salud o la moral públicas, o la prohibición de todo acto de incitación al odio. Además, las minorías lingüísticas tienen que estar libres de persecución y amenazas contra su identidad como tales, y las autoridades deben protegerlas contra los delitos motivados por prejuicios y otras formas prohibidas de intolerancia, también en los medios sociales.

Diferentes circunstancias pueden implicar diferentes derechos humanos. Por ejemplo, el uso de un idioma litúrgico podría suscitar cuestiones relacionadas con la libertad religiosa. En general, el reconocimiento de la libertad lingüística como un derecho lingüístico fundamental en el derecho internacional se basará en una de las siguientes obligaciones jurídicas internacionales consagradas en un gran número de tratados internacionales de derechos humanos:

- libertad de expresión, asociación o religión;
- el derecho a una vida privada;
- el derecho de las personas a usar su propio idioma cuando se comunican con otros miembros de su comunidad minoritaria;
- prohibición de la discriminación.

El derecho a la igualdad sin discriminación no se limita a las actividades privadas, sino que también puede aplicarse cuando las políticas o las reglamentaciones lingüísticas afectan a las opciones y preferencias privadas.

⁷ Comentario del Grupo de Trabajo sobre las Minorías acerca de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G01/124/01/pdf/G0112401.pdf?OpenElement>>.

⁸ Ballantyne, Davidson, McIntyre v. Canada, Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, CCPR/C/47/D/359/1989 y 385/1989/Rev.1, 31 de marzo de 1993.

⁹ Ouranio Toxo and Others v. Greece, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 74989/01, 20 de octubre de 2005.

¹⁰ Raihman v. Latvia, Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, CCPR/C/100/D/1621/2007, 28 de octubre de 2010.

La libertad individual en la esfera privada, en particular en lo que respecta al idioma utilizado, es una característica fundamental de las sociedades libres, inclusivas y democráticas. Las actividades privadas en ámbitos como la educación, la vida familiar, los nombres de las personas o las localidades, los medios de comunicación privados impresos y electrónicos, las canciones y los actos culturales, las ceremonias religiosas y las actividades comerciales o políticas de personas o grupos particulares, entran todas ellas dentro del ámbito de la libertad lingüística general de las partes involucradas.

Igualdad y no discriminación

Todas las personas tienen derecho a una protección equitativa y efectiva contra la discriminación por razones lingüísticas, lo que significa que las preferencias lingüísticas que de manera injustificada o arbitraria excluyen a las personas o las colocan en situación de desventaja constituyen una forma prohibida de discriminación, y esto se aplica a las diferencias de tratamiento entre idiomas, incluidos los oficiales¹¹ o entre un idioma oficial y un idioma minoritario.¹² En cualquier ámbito de actividad o en cualquier servicio del Estado, las autoridades deben respetar y aplicar el derecho a la igualdad y prohibir la discriminación en los asuntos lingüísticos, por ejemplo, en lo relativo al idioma utilizado en la prestación de servicios administrativos,¹³ el acceso al poder judicial,¹⁴ la reglamentación de los servicios bancarios por las autoridades,¹⁵ la educación pública¹⁶ e incluso la adquisición de la ciudadanía.¹⁷

De la prohibición general de discriminación establecida en varios tratados, como por ejemplo, el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* y la *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial*, así como en documentos normativos, entre los que cabe señalar los *Principios lingüísticos y de la educación*, y las *Recomendaciones del Foro de las Naciones Unidas sobre Cuestiones de las Minorías con respecto a la aplicación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas*, se desprende que la forma más eficaz y efectiva de abordar la cuestión de las preferencias lingüísticas de una manera razonable y no arbitraria—y, por lo tanto, de un modo no discriminatorio—es que los Estados reconozcan, integren y respeten en general el principio de proporcionalidad, cuando sea factible, de conformidad con sus leyes, sus políticas y sus prácticas.

La prohibición de la discriminación por motivos lingüísticos y otras disposiciones similares basadas en la igualdad impone la obligación al Estado de establecer preferencias lingüísticas razonables y no arbitrarias. Esta obligación no afecta a la competencia de los Estados para determinar su idioma o idiomas oficiales, sino que establece que las políticas, preferencias o prohibiciones lingüísticas deben ser acordes con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Este enfoque basado en los derechos humanos se centra en las diferencias de trato entre personas, no entre idiomas. Por tanto,

¹¹ Kevin Mgwanga Gunme et al. v. Cameroon, Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, Comunicación 266/2003, de 27 de mayo de 2009.

¹² J.G.A. Diergaardt et al. v. Namibia, Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, CCPR/C/69/D/760/1997, 25 de julio de 2000.

¹³ J.G.A. Diergaardt et al. v. Namibia (nota 12).

¹⁴ Bickel and Franz v. Italy, C-275/96 del Tribunal Europeo, 24 de noviembre de 1998.

¹⁵ Mgwanga Gunme et al. v. Cameroon (nota 11).

¹⁶ Asunto relativo a diversos aspectos de la legislación sobre el uso de los idiomas en la educación en Bélgica c Bélgica (Asunto Belgian Linguistics), Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63, 1994/63, 2126/64, de 23 de julio de 1968 (núm.2).

¹⁷ Asunto relativo a la propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización, Corte Interamericana de Derechos Humanos, OC-4/84, Opinión Consultiva de 19 de enero de 1984.

al evaluar las razones que justifican cualquier preferencia lingüística en las políticas adoptadas o en el apoyo o los servicios prestados a todos los niveles por las autoridades estatales y las medidas adoptadas por estas, lo que se tiene en cuenta son las potenciales consecuencias negativas, como las desventajas o la exclusión, sobre las personas y no sobre los idiomas. Un enfoque básico para determinar si una preferencia lingüística está justificada es utilizar como punto de partida el principio de proporcionalidad, siempre que sea posible y según las circunstancias, en todos los asuntos lingüísticos relacionados con los servicios públicos.

Las cuestiones relativas a las desventajas, la exclusión y la viabilidad son factores esenciales para fundamentar la aplicación de un enfoque proporcional al uso de idiomas minoritarios en los servicios públicos y en otras actividades del Estado. El uso de un idioma minoritario permite una comunicación y un intercambio de información entre las autoridades públicas mejores, más eficaces y más inclusivos. El empleo y las oportunidades económicas también se refuerzan cuando se utiliza un idioma minoritario en un grado justo y proporcionado en los servicios públicos, y la prestación de servicios, especialmente en ámbitos esenciales como la salud pública, llega a las personas más directamente y de manera más efectiva en su propio idioma. Las personas entienden mejor la información que los medios de comunicación públicos les suministran en su propio idioma. En la educación pública, las consecuencias del uso de idiomas minoritarios tienen incluso un mayor alcance. Los resultados de estudios publicados por el Banco Mundial,¹⁸ la UNESCO,¹⁹ UNICEF,²⁰ y en diferentes partes del mundo,²¹ confirman que el uso proporcionado del idioma de las minorías en el ámbito de la educación, combinado con una enseñanza de calidad del idioma oficial

1. resulta a largo plazo más eficaz en función del costo
2. reduce las tasas de abandono escolar y de repetición;²²
3. redonda en resultados académicos significativamente mejores, en particular en el caso de las niñas;²³
4. mejora la capacidad para hablar con soltura y fluidez el idioma materno y el idioma oficial o el que habla la mayoría;²⁴
5. redonda en una mayor participación y apoyo de las familias y las comunidades.

¹⁸ Dutcher, N. y Tucker, G. R., *The Use of First and Second Languages in Education: A Review of Educational Experience* (World Bank: Washington DC, 1997); Banco Mundial (nota 2).

¹⁹ Lopez, L.E., *Reaching the unreached: indigenous intercultural bilingual education in Latin America*, documento encargado para el Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo 2010: Llegar a los marginados (UNESCO, 2010).

²⁰ UNICEF, "Action Research on Mother Tongue-based Bilingual Education: Improving the equity and quality of education for ethnic minority children in Viet Nam", septiembre de 2012. Se puede consultar en <http://www.unicef.org/vietnam/Edu_Pro_Brief_3_-_8_pages.pdf>.

²¹ UNESCO (nota 4); Kosonen, K. y Person, K.R. "Languages, identities and education in Thailand", en Peter Sercombe y Ruanni Tupas (eds), *Language, Identities and Education in Asia* (Palgrave Macmillan, 2014); Baron, K., "ACLU sues state over English-language instruction", EdSource, 24 de abril de 2013, <http://edsources.org/today/2013/aclu-sues-state-over-english-language-instrucción/30901#.UvsFZ_tLSe>.

²² Asociación pro Desarrollo de la Educación en África, "Language and educación", *ADEA Newsletter* (abril-junio de 2005), pág. 13.

²³ Benson, C., *Girls, Educational Equity and Mother Tongue-based Teaching* (UNESCO: Bangkok, 2005), <<http://www.unesco-bkk.org/resources/e-library/publications/article/girls-educational-equity-and-mother-tongue-based-teaching/>>.

²⁴ Cummins, J. (2000), *Language, Power and Pedagogy: Bilingual Children in the Crossfire* (Multilingual Matters: Clevedon, Reino Unido, 2000).

Así pues, el uso de idiomas minoritarios en las actividades administrativas del Estado y en otras actividades públicas plantea cuestiones fundamentales en lo relativo a la inclusión, la participación, el acceso, la calidad y la efectividad.

Identidad

En las sociedades inclusivas se otorga una gran importancia tanto a la identidad individual como a la identidad nacional, y ninguna excluye a la otra. Esto se aplica también a la centralidad del idioma como marcador de la identidad de las comunidades constituidas por minorías lingüísticas.

Además de permitir que el propio nombre de las personas pueda utilizarse en contextos privados, las autoridades deben aceptarlo y utilizarlo en el propio idioma de dichas personas.²⁵ Un enfoque no discriminatorio, inclusivo y efectivo de las cuestiones lingüísticas también abarcaría el uso de nombres topográficos y de calles en idiomas minoritarios en aquellos lugares en los que exista una concentración de minorías o estas hayan tenido una importancia histórica. El reconocimiento y la celebración de la identidad nacional deben incluir el reconocimiento de las contribuciones de todos los elementos que componen la sociedad, incluidos los de las minorías y sus idiomas.

Si bien la promoción de la identidad nacional y de los idiomas oficiales es un objetivo legítimo desde la perspectiva de los derechos humanos, las medidas destinadas a promoverlos no deben ser coercitivas ni contrarias a las obligaciones para con las minorías en el marco de los derechos humanos, en particular cuando dichas medidas afectan a la identidad de éstas. La centralidad de la identidad se pone de relieve en el artículo 1 de la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas*.

Es evidente que el respeto de los derechos lingüísticos suele facilitar el mantenimiento de la identidad, pero a menudo la cuestión de los nombres está incluso más íntimamente conectada con la identidad y la dignidad. Los nombres de las personas, pero también los de las comunidades y los territorios, establecen un vínculo con la tradición, la cultura, la historia y el sentido de la pertenencia, aspectos todos ellos que a veces están cargados de una emotividad y un significado profundos

²⁵ Raihman v. Latvia (nota 10).

Aplicación de derechos lingüísticos específico

La presente Sección tiene por objetivo ayudar a los encargados de la formulación de políticas, las autoridades estatales y otros agentes a considerar el tipo de medidas que deben adoptarse para aplicar las normas internacionales de derechos humanos a las minorías lingüísticas, adoptar leyes y políticas pertinentes y eficaces y responder a las necesidades y los intereses de las diversas comunidades lingüísticas para garantizar su integración en la sociedad. A tal fin describiremos brevemente cada uno de los ámbitos de aplicación de los derechos lingüísticos:

- ¿Qué debe hacerse?;
- ¿Por qué debe hacerse?;
- ¿Sobre qué base, ya sea o no jurídicamente vinculante, puede hacerse; y
- Buenas prácticas.

4.1 Educación pública

¿Qué debe hacerse?

Cuando haya una demanda numérica suficientemente alta, los servicios de educación pública deben proporcionarse en un idioma minoritario en un grado adecuado, aplicando generalmente un enfoque proporcional. Ello incluye todos los niveles de educación pública desde el jardín de infancia a la universidad. Si no fuera factible debido a la insuficiencia de demanda o de concentración de hablantes o a otros factores, las autoridades estatales, en la medida de lo posible, incluirán la enseñanza de idiomas minoritarios. Además, todos los niños tendrán la oportunidad de aprender el idioma o los idiomas oficiales

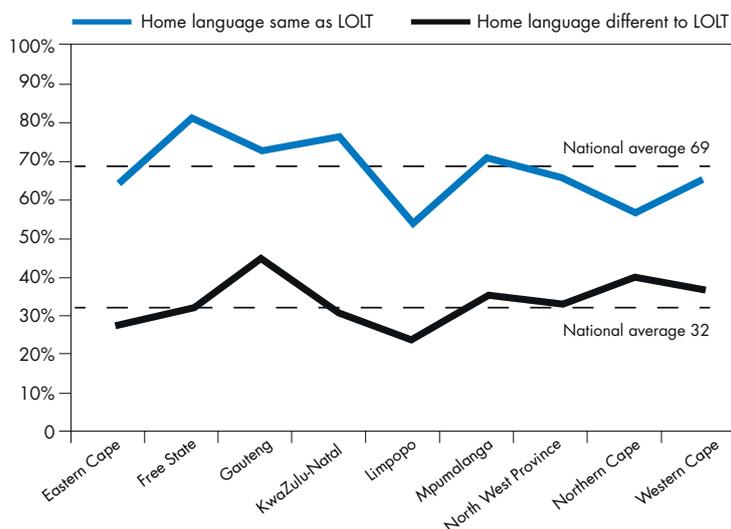
¿Por qué debe hacerse?

Los derechos de las minorías lingüísticas son derechos humanos que deben respetarse, en particular en relación con el grado adecuado de uso de los idiomas minoritarios. La educación aborda lo que tal vez sea el derecho lingüístico fundamental de las minorías y también es fundamental para el mantenimiento de la diversidad lingüística. Un idioma que no se enseña terminará por desaparecer.

Las ventajas de la educación impartida en el idioma materno se han demostrado científicamente en diversos estudios realizados con niños pertenecientes a minorías en diferentes partes del mundo.²⁶

²⁶ UNESCO (nota 4); Kosonen y Person (nota 21); Lopez, L. E. (nota 19); Dutcher y Tucker, G.R. (nota 18).

Gráfico: Resultados lingüísticos en el grado 6, desglosados por provincia, en Sudáfrica, cuando el idioma nacional es el mismo que el utilizado en el aprendizaje y la enseñanza y en los casos en los que el idioma nacional es diferente del idioma del aprendizaje y la enseñanza.



Source: Grade 6 Systemic Evaluation National Report, Pretoria: Department of Education, 2005

Nota: La línea azul muestra unos resultados mucho mejores en el rendimiento académico de los niños que estudian en su propio idioma en los primeros años de su educación que los de los niños que estudian en un idioma que no es el suyo (línea negra).

Si bien a menudo no se tiene en cuenta la relación costo-rendimiento de la educación en un idioma minoritario, se trata de una cuestión importante. Aunque los costos iniciales son algo más elevados por lo que respecta a los materiales docentes o a la formación, la enseñanza impartida en un idioma minoritario es más rentable porque produce un mayor número de graduados en la escuela secundaria que la educación impartida solo en el idioma oficial, aunque ésta sea más barata. Los resultados de los escasos estudios que han examinado directamente esta cuestión indican que el costo de la educación pública por cada alumno que finaliza con éxito la escuela secundaria es inferior al costo en otras escuelas públicas debido a que la tasa de éxito es más elevada en las escuelas en las que estudian los alumnos pertenecientes a minorías. Se ha demostrado que en las escuelas que también utilizan los idiomas minoritarios para comunicarse con los padres es mayor la participación de éstos y que los padres conocen mejor la educación que reciben sus hijos.²⁷

Por ejemplo, en Guatemala se estimó que el ahorro a largo plazo obtenido como resultado de la educación basada en el primer idioma para todos los niños que no hablan el idioma oficial era igual al costo anual de la enseñanza primaria de 100.000 estudiantes, o lo que es lo mismo, un ahorro potencial de más de 31 millones de quetzales (5 millones de dólares de los Estados Unidos).²⁸ Un estudio similar realizado en Malí encontró que los programas impartidos solo en francés cuestan alrededor de un 8% menos por año que la escolarización en la lengua materna, pero el costo total de educar a un estudiante durante el ciclo completo de primaria de seis años es aproximadamente un 27% más, debido a la diferencia en las tasas de abandono escolar y de repetición.²⁹

²⁷ Child Trends Data Dank, School communication in parents' native language, octubre de 2015, <<http://www.childtrends.org/?indicators=school-communication-in-parents-native-language>>.

²⁸ Patrinos, H. y Velez, E. 'Costs and benefits of bilingual education in Guatemala: a partial analysis', *International Journal of Educational Development*, vol. 29, núm. 6 (2009), págs. 594 a 598, pág. 597.

²⁹ Banco Mundial (nota 2).

¿Sobre qué base, sea o no jurídicamente vinculante, puede hacerse?

- Art. 2, apartado 2) y art. 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Naciones Unidas)
- Art. 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Naciones Unidas)
- Art. 5 e), apartado 5), de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (Naciones Unidas)
- Arts. 2, 28, 29 y 30 de la Convención sobre los Derechos del Niño (Naciones Unidas)
- Principio 1, Principios de la UNESCO sobre los idiomas y la educación (2003)
- Arts. 1 y 4 de la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza (UNESCO)
- Art. 14 y Protocolo núm. 1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (Consejo de Europa)
- Art. 14 del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales (Consejo de Europa)
- Art. 8 de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias (Consejo de Europa)
- Art. 4 de la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas (Naciones Unidas)
- Recomendación núm. 18 de la Nota Orientativa del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Discriminación Racial y la Protección de las Minorías (2013)
- Recomendaciones 11 a 18 de las Recomendaciones de la Haya relativas a los Derechos Educativos de las Minorías Nacionales (OSCE)

¿Cómo debe hacerse?

La mayoría de los países que proporcionan en la práctica educación pública en idiomas minoritarios siguen tres principios básicos:

1. El principio de *proporcionalidad*, basado fundamentalmente, aunque no de manera exclusiva, en una serie de factores prácticos, entre los que cabe señalar el número y la concentración de hablantes del idioma, el nivel de demanda, el uso anterior del idioma como medio de instrucción y la disponibilidad de recursos.
2. El principio de *oferta activa*, cuando la educación pública en idiomas minoritarios es accesible y se promueve activamente.
3. El principio de *inclusión*, según el cual todos los estudiantes deben tener la oportunidad de aprender el idioma oficial y todo lo relativo al entendimiento entre distintas culturas

Cuando sea factible, la educación pública de calidad en el idioma materno debe “extenderse a las etapas más tardías posibles del proceso educativo”,³⁰ hasta la educación universitaria pública y durante dicha etapa.³¹ Lo ideal sería que la instrucción en el idioma materno durase como mínimo entre 6 y 8 años, y, de ser posible, más. Si la demanda, la distribución de los hablantes y otros factores no lo permitieran, las autoridades estatales deben promover la enseñanza del idioma minoritario siempre que ello sea factible. Debe evitarse utilizar un idioma como medio de instrucción solo durante unos años en la

³⁰ UNESCO, Principios sobre los Idiomas y la Educación, Principio 1.

³¹ OSCE, Recomendaciones de la Haya relativas a los Derechos Educativos de las Minorías Nacionales, Recomendaciones 17 y 18.

enseñanza primaria y luego cambiar a otro, dado que ello puede dar lugar a altas tasas de abandono o de fracaso escolar e incluso podría dar lugar a un uso deficiente y poco fluido del idioma minoritario y del idioma oficial.

Si un idioma minoritario se va a usar como medio de instrucción solo en los primeros años del ciclo educativo, la enseñanza en el idioma oficial debe ir aumentándose gradualmente cuando sea factible, ya que con ello mejorarán los resultados pedagógicos.³² Cuando un idioma minoritario se utiliza como medio principal de instrucción en todo el ciclo educativo en las escuelas públicas, los exámenes finales también deben realizarse en dicho idioma.

Los exámenes o los requisitos de admisión en las universidades públicas y otras instituciones educativas públicas deben tener en cuenta el uso de idiomas minoritarios como medio de instrucción en el sistema educativo. Se realizarán exámenes en los idiomas minoritarios o, cuando ello no sea posible, se preverán otros arreglos para incluir a las minorías, a fin de evitar que estas se encuentren de forma injustificada en situación de desventaja o excluidas de manera desproporcionada del acceso a la educación superior.

Las diferencias lingüísticas no deben utilizarse como excusa para segregar a los estudiantes por motivos étnicos o raciales en el ámbito de la educación.³³ Cuando está abierto a todos los que comparten el mismo idioma, sin que importe su origen étnico o racial, el uso de idiomas minoritarios como medio de instrucción no es una forma de segregación discriminatoria ni inadmisibile.³⁴

Para promover la tolerancia y la inclusión, todos los estudiantes deben conocerse entre sí: no se impedirá a las minorías entender la cultura y el idioma de la comunidad nacional en su conjunto ni participar en sus actividades, y, asimismo, se ofrecerá a la mayoría oportunidades similares de conocer las culturas y los idiomas minoritarios.

La financiación de todas las actividades educativas públicas, incluidas aquellas en las que se utilizan idiomas minoritarios, debe ser accesible y asignarse de forma no discriminatoria, incluyendo por motivos lingüísticos. Además, la educación pública en los idiomas minoritarios debe tender hacia el bilingüismo. Es preciso brindar a los estudiantes oportunidades suficientes para que lleguen a hablar con soltura y corrección el idioma oficial sin menoscabo del suyo propio. Cuando el número de niños que hablen un idioma minoritario sea muy reducido, podrá adoptarse un enfoque flexible acorde con el principio de proporcionalidad. Por ejemplo, podrán proporcionarse medios de transporte para llevar a los estudiantes de las zonas circundantes a una escuela sita en una ubicación más centralizada en la que se imparta educación en un idioma minoritario.

Cuando un idioma minoritario sea predominantemente oral o no haya docentes debidamente cualificados para impartirlo o el material didáctico impreso en un determinado idioma sea escaso, recurrir a profesores auxiliares de la comunidad local o al uso de programas de traducción modestos producidos a nivel local ha demostrado ser una solución efectiva para mejorar el nivel general de los resultados académicos entre los niños pertenecientes a minorías. Cuando una minoría es numéricamente demasiado reducida para gestionar sus propias escuelas públicas, se puede ofrecer apoyo económico y de otro tipo

³² Dooly, M. y Vallejo, C., *Educational Policies that Address Social Inequality: Thematic Report, Linguistic Minorities* (Facultad de Educación, Universitat Autònoma de Barcelona: Barcelona, 2009).

³³ D.H. y otros contra República Checa, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 57325/00, Gran Sala, Resolución Final, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 13 de noviembre de 2007.

³⁴ Minorities and the right to education: Recomendaciones del primer período de sesiones del Foro de las Naciones Unidas sobre Cuestiones de las Minorías (2008), Recomendaciones 10 y 27.

a los centros educativos privados. Las autoridades deben garantizar la elaboración de planes de estudio adecuados y la capacitación de docentes en el idioma minoritario, y promover una educación bilingüe adaptada a contextos específicos. Además, las autoridades deben incluir la enseñanza de la historia, la cultura y las tradiciones de sus minorías en los planes de estudio de la educación oficial

Buenas prácticas

- En Filipinas, las labores de sensibilización han ayudado a los padres pertenecientes a minorías a entender el valor de la educación en su propio idioma y a disipar sus miedos de que sus hijos no aprendieran el “idioma del poder” lo antes posible.
- En Bolivia, en 2008, el Gobierno estableció tres universidades indígenas públicas, *Universidades Indígenas Bolivianas Comunitarias Interculturales Productivas*, para las tres minorías indígenas principales (aymara, quechua y guaraní), que promueven y utilizan los idiomas minoritarios en la educación superior.
- En Senegal, los estudiantes que recibieron educación en su idioma materno lograron una tasa de finalización de estudios del 65%, frente al promedio nacional (50,9%) de los estudiantes que recibieron educación en el idioma oficial ³⁵
- En Guatemala, se estima que el ahorro en los costos a largo plazo asociados al uso del idioma materno en la enseñanza de las minorías es igual al costo anual de proporcionar educación primaria a 100.000 estudiantes, o lo que es lo mismo, representa un ahorro potencial de más de 5 millones de dólares de los Estados Unidos.³⁶
- En Malí, la educación en el idioma materno de las minorías resulta un 19% más barato que la educación impartida exclusivamente en el idioma oficial debido a la reducción de las tasas de abandono escolar y repetición.³⁷
- En Burkina Faso, Eritrea y la República Democrática del Congo, el uso del propio idioma del niño como principal idioma de instrucción durante el primer período escolar de entre 6 y 8 años redundó en una reducción de las tasas de repetición y abandono escolar, una mejora de los resultados de aprendizaje y otras ventajas.³⁸
- En los Estados Unidos, se ha demostrado que en las escuelas que emplean idiomas minoritarios para comunicarse con los padres mejora la relación con éstos, aumenta su participación y mejora su conocimiento de la educación que reciben sus hijos.³⁹
- La India ilustra el principio de proporcionalidad en la educación pública; se usan más de 30 idiomas minoritarios como medio de instrucción en las escuelas públicas y en los años de escolarización posteriores se van introduciendo gradualmente el hindi o el inglés.

³⁵ Agence universitaire de la francophonie, *Les langues de scolarisation en Afrique francophone: Enjeux et repères pour l'action, Rapport général* (AUF: París, 2010), pág. 83.

³⁶ Patrinos, H. y Velez, E (nota 28).

³⁷ Banco Mundial (nota 2).

³⁸ Alidou, H. y otros, 'Optimizing learning and education in Africa: the language factor, stock-taking review on mother-tongue and bilingual education in sub-Saharan Africa' (Association for the Development of Education in Africa, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit: París, 2006), pág. 31.

³⁹ Ramirez, A.Y.F., 'Dismay and disappointment: Parental involvement of Latino immigrant parents', *Urban Review*, vol. 35, núm. 2 (2003), pág. 93.

- En Tanzania comenzó a utilizarse el kishwahili en lugar del inglés en 2015 como principal medio de instrucción en todos los niveles de la educación primaria y secundaria reconociendo con ello los efectos positivos generales de la educación en el idioma materno de la mayoría de los niños.
- En Italia, si bien las minorías que hablan alemán y ladino solo constituyen un porcentaje muy pequeño de la población, dichas minorías se concentran en una sola región. Esta concentración posibilita el uso de cada uno de los idiomas como medio de instrucción en las escuelas públicas, así como en el nivel terciario en el caso del grupo de habla alemana, que es más numeroso, en una universidad pública trilingüe.
- En Seychelles, todos los estudiantes estudian inicialmente en creole (el idioma materno de casi toda la población) durante los primeros seis años del ciclo educativo. El inglés se utiliza como idioma de enseñanza para un pequeño número de asignaturas a partir del tercer año, y el francés se introduce a partir del sexto.
- En Canadá y en Finlandia, cuando los estudiantes que hablan un idioma minoritario (francés o sueco) están dispersos, un medio de transporte público lleva a los estudiantes desde las zonas circundantes a una escuela pública en la que se imparte educación en su propio idioma.
- En Australia, en el caso de algunas lenguas aborígenes que se emplean sobre todo de forma oral, o cuando no existen docentes cualificados o cuando el material didáctico impreso es escaso en estas lenguas, se recurre a auxiliares docentes de la comunidad local y se usan modestos programas de traducción.
- En Camboya, en el marco de un proyecto educativo dirigido a los niños de las zonas montañosas se contrató y capacitó a docentes locales que hablaran los idiomas minoritarios de las comunidades remotas.

4.2 Educación privada

¿Qué debe hacerse?

Debe permitirse, reconocerse y facilitarse el establecimiento y funcionamiento de escuelas y servicios educativos privados que utilicen los idiomas minoritarios como medio de instrucción.

¿Por qué debe hacerse?

El derecho internacional reconoce desde hace tiempo que, debido a su vulnerabilidad, las minorías lingüísticas deben tener siempre derecho a tener sus propias escuelas en las que puedan recibir educación en su idioma, sean cuales sean las políticas generales de un Estado en esta materia.⁴⁰ Esto a veces se ha vinculado al derecho de los miembros de una minoría lingüística a utilizar su idioma para comunicarse con otros miembros de su comunidad. A menudo, las minorías lingüísticas se ven presionadas, a veces inadvertidamente pero otras de forma deliberada, a asimilarse al idioma oficial o a abandonar el suyo propio. Para garantizar que las minorías lingüísticas no se queden aisladas del resto de la población, existe también el derecho a recibir educación en el idioma oficial

⁴⁰ Minority Schools in Albania, Corte Permanente de Justicia Internacional, A/B64, Opinión consultiva de 6 de abril, 1935.64.

¿Sobre qué base, sea o no jurídicamente vinculante, puede hacerse?

- Art. 2, apartado 2 y arts. 13 y 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Naciones Unidas)
- Arts. 26 y 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Naciones Unidas)
- Art. 5, e), apartado 5), de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (Naciones Unidas)
- Art. 30 de la Convención sobre los Derechos del Niño (Naciones Unidas)
- Principio 1, Principios de la UNESCO sobre los idiomas y la educación (2003)
- Art. 5 c) de la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza (UNESCO)
- Arts. 10 y 14 y Protocolo núm. 1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (Consejo de Europa)
- Art. 13 del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales (Consejo de Europa)
- Art. 8, apartado 2, de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias (Consejo de Europa)
- Arts. 2, 3 y 4 de la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas (Naciones Unidas)
- Recomendación núm. 18 de la Nota Orientativa del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Discriminación Racial y la Protección de las Minorías (2013)
- Recomendaciones 4, 8 y 9, Recomendaciones de la Haya relativas a los Derechos Educativos de las Minorías Nacionales (OSCE)
- Recomendación núm. 6 de las Recomendaciones de Oslo relativas a los Derechos Lingüísticos de las Minorías Nacionales (OSCE)

¿Cómo debe hacerse?

Las leyes deben prever claramente el establecimiento y funcionamiento de escuelas privadas en las que se enseñe a las minorías en su propio idioma. No se restringirá el uso de un idioma minoritario, ya sea como medio de instrucción o como medio de administración de dichas escuelas, aunque las autoridades tendrán libertad para imponer normas de calidad en cuanto a los contenidos educativos y otros requisitos neutrales con respecto al idioma en el plan de estudios. Al mismo tiempo, al igual que ocurre con la educación pública, las autoridades estatales deben evitar que las minorías queden aisladas de otros sectores de la sociedad y promover el entendimiento entre diferentes culturas. Por ese motivo, las autoridades podrán exigir que se dé a todos los estudiantes la oportunidad de aprender el idioma oficial hasta que puedan hablarlo con soltura y corrección, al tiempo que se da libertad a las minorías para utilizar, de manera más general, su propio idioma como medio de instrucción.

Las leyes y las políticas no solo deben facilitar la educación privada en los idiomas minoritarios, sino que deben apoyarla activamente. Cuando la enseñanza pública en un idioma minoritario no fuera factible, la ayuda económica y otras formas de ayuda oficial a la educación privada en dicho idioma minoritario podrían resultar más razonables y adecuadas en algunos contextos, en particular en el caso de minorías pequeñas o muy dispersas.

Si bien, en sentido estricto, las autoridades estatales no están obligadas a financiar las escuelas privadas,⁴¹ la protección y promoción de la diversidad lingüística, además de la especial vulnerabilidad de muchas minorías, justifican hasta cierto punto la adopción de dichas medidas. Algunos Gobiernos prestan apoyo a las escuelas privadas de las minorías ayudándolas a producir e imprimir material didáctico en los idiomas minoritarios o facilitando la importación de dicho material de otros países y la contratación de docentes para estas escuelas.

Todas las medidas de respaldo a los centros educativos privados deben respetar la prohibición de la discriminación. La concesión de ayuda estatal solo a las escuelas de las minorías y la enseñanza impartida en determinados idiomas podrían vulnerar este principio fundamental y resultar discriminatorias si la diferencia de trato entre los distintos idiomas no es razonable ni está justificada.

Los encargados de la formulación de políticas deben garantizar que no se penalice a las minorías privándoles de la educación en su propio idioma en escuelas privadas. Sus diplomas se reconocerán automáticamente y los exámenes de admisión a las universidades y otras instituciones de enseñanza estatales también se realizarán en idiomas minoritarios. Cuando esto no sea factible, deben acordarse otros arreglos para permitir la admisión de las minorías, a fin de evitar que éstas queden excluidas de manera desproporcionada de la educación superior. Cuando sea posible, estos arreglos podrían adoptar la forma de educación terciaria en idiomas minoritarios. Si algunos estudiantes quedaran, de manera desproporcionada o injustificada, excluidos del acceso a la educación superior, ello podría considerarse discriminatorio.

Buenas prácticas

- En Japón se reconocen las calificaciones de los alumnos que se gradúan en escuelas coreanas privadas a la hora de admitirlos en la educación terciaria.
- Desde la década de 1960 existen en Malasia escuelas semiprivadas y semipúblicas de enseñanza secundaria en las que se usa el mandarín como medio de instrucción. Las escuelas públicas de enseñanza primaria también imparten educación en este idioma minoritario.
- En Kazajistán y Lituania, en el marco de acuerdos bilaterales con otros Gobiernos, las universidades estatales extranjeras pueden impartir y proporcionar educación terciaria en idiomas minoritarios. La Universidad de Białystok, una universidad estatal polaca, tiene una sede en Lituania y, mediante sus cursos en polaco, ofrece educación universitaria en el idioma de la mayor minoría del país.
- Después de 3 años de enseñanza en la lengua materna (malayo) en el sur de Tailandia, Los niños que cursan el primer grado de primaria (6 y 7 años de edad) y que reciben educación en su propio idioma obtuvieron unos resultados en lectura, matemáticas, estudios sociales y conocimiento del idioma tailandés un 40% superiores como promedio a los obtenidos por los niños matriculados en escuelas públicas, en las que solo se imparte educación en tailandés; los niños pertenecientes a la minoría malaya tuvieron un 123% más de probabilidades de pasar el examen de matemáticas.⁴²

⁴¹ Waldman v. Canada, UN Human Rights Committee, CCPR/C/67/D/694/1996, 3 November 1999.

⁴² Kosonen, K. y Person, K.R. (nota 21).

4.3 Servicios administrativos, sanitarios y otros servicios públicos

¿Qué debe hacerse?

Cuando sea factible, debe proporcionarse acceso claro y sencillo a la atención sanitaria pública, a los servicios sociales y al resto de los servicios administrativos o públicos en idiomas minoritarios.

¿Por qué debe hacerse?

Cuando es factible utilizar un determinado idioma minoritario en un territorio concreto, y cuando no existen motivos razonables para excluir el uso de dicho idioma, de conformidad con el derecho internacional sería discriminatorio prohibir el empleo de dicho idioma e imponer el idioma oficial en los servicios administrativos y en otros servicios públicos.⁴³ Los recursos de un Estado deben gastarse de manera sensata – y efectiva – ya sea en atención sanitaria pública, en servicios sociales o en los medios audiovisuales públicos, entre otros ejemplos. El uso por las autoridades públicas de un solo idioma puede resultar mucho más antieconómico que la utilización de idiomas minoritarios con fines oficiales en un país. El uso exclusivo del idioma predominante puede ser un impedimento importante a la hora de utilizar servicios por parte de los miembros de las comunidades minoritarias, en particular por las mujeres.⁴⁴

En muchos países, las medidas para garantizar el uso razonable y proporcionado de idiomas minoritarios en los servicios administrativos, sanitarios y otros servicios públicos ha dado claramente resultados positivos en cuanto a la efectividad de la comunicación y la prestación de servicios, la calidad de los servicios recibidos por los interesados y la participación de las minorías en diversos aspectos de la vida social y pública. La práctica en una serie de países también demuestra que el uso de idiomas minoritarios reduce las tasas de desempleo entre las minorías interesadas y aumenta en general el sentido de la inclusión y la identificación con el Estado. Los encargados de la formulación de políticas, los legisladores y las autoridades deben tener en cuenta que:

1. La inclusión requiere el uso de idiomas minoritarios cuando resulte pertinente – la mejor manera de que las autoridades puedan llegar a las personas, comunicarse con ellas y buscar su participación es emplear su idioma cuando sea posible.
2. No emplear los idiomas minoritarios cuando sea razonable y esté justificado es poco eficaz (las personas tal vez no entiendan el idioma oficial o no les resulte fácil hablarlo) y antieconómico (dado que los recursos no se gastan en la forma de comunicación más efectiva en función del costo).
3. El uso de idiomas minoritarios reduce la exclusión de las minorías de la participación política y pública y también aumenta la presencia de miembros de dichas minorías en las instituciones del Estado que utilizan dichos idiomas.

⁴³ Diergaardt et al. v. Namibia (nota 12).

⁴⁴ Ishida K. y otros, "Ethnic inequality in Guatemalan women's use of modern reproductive health care", *International Perspectives on Sexual and Reproductive Health*, vol. 38, núm. 2 (2012), págs. 99 a 108.

¿Sobre qué base, sea o no jurídicamente vinculante, puede hacerse?

- Art. 2, apartado 2 y arts. 9, 10, 12 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Naciones Unidas)
- Art. 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Naciones Unidas)
- Arts. 5 a) y 5 e), apartado 4, de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (Naciones Unidas)
- Arts. 2, 28, 29 y 30 de la Convención sobre los Derechos del Niño (Naciones Unidas)
- Arts. 24, 25 y 30 del Convenio núm. 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (Organización Internacional del Trabajo)
- Protocolo núm. 12 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (Consejo de Europa)
- Art. 10, apartado 2, del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales (Consejo de Europa)
- Arts. 10 y 13 de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias (Consejo de Europa)
- Recomendación núm. 11 de la Nota Orientativa del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Discriminación Racial y la Protección de las Minorías (2013)
- Recomendaciones 13 a 15 de las Recomendaciones de Oslo relativas a los Derechos Lingüísticos de las Minorías Nacionales (OSCE)

¿Cómo debe hacerse?

En lo relativo a los servicios de salud, sociales, administrativos y otros servicios públicos, el uso de idiomas minoritarios también incluye las cuestiones relativas al acceso, la calidad y la igualdad.⁴⁵

Al igual que ocurre con la aplicación de los derechos humanos de las minorías en la educación pública, el principio que siguen muchos países, en términos generales, es el de proporcionalidad: la prestación de dichos servicios depende en gran medida, aunque no exclusivamente, del número y de la concentración de hablantes. Estos factores determinarán hasta qué punto y en qué zonas las autoridades pertinentes considerarán que el uso de idiomas minoritarios es razonable y factible. Este es el criterio imperante en la mayoría de los países del mundo en los que se utiliza más de un idioma en los servicios de administración y en la prestación de servicios públicos.

No siempre es obligatorio usar todos los idiomas minoritarios presentes en el territorio de un Estado en el ámbito de los servicios administrativos y los servicios públicos en general, sino solo aquellos en los que, debido al número y la concentración de hablantes, resulta razonable y justificado en aplicación del principio de proporcionalidad. Cuando la concentración de las minorías supere un determinado porcentaje en un territorio, una región o una administración local dados, dichas minorías tienen derecho a utilizar su idioma en los servicios administrativos y en otros ámbitos de los servicios públicos en un grado apropiado y proporcionado. Cuanto más graves sean las potenciales consecuencias de no utilizar los idiomas minoritarios en un determinado ámbito de servicios administrativos u otros servicios públicos, mayor deberá ser la atención de los encargados de la formulación de políticas a la hora de buscar la forma de prestar servicios de manera efectiva a este segmento de población y de comunicarse con él mediante el uso, en un grado adecuado, de los idiomas pertinentes, como es el caso del uso de idiomas minoritarios en la atención sanitaria pública, en la que una comunicación eficaz puede ser una cuestión de vida o muerte. Al aplicar el principio de proporcionalidad, la contratación de empleados bilingües

⁴⁵ Diergaardt et al. v. Namibia (nota 12).

o multilingües para la prestación de servicios públicos en idiomas minoritarios aumenta la inclusión y la participación de las minorías en la vida pública. Innovaciones como el uso de las nuevas tecnologías e Internet ofrecen enfoques alentadores para llegar a pequeños grupos de minorías muy dispersas

Las leyes deben codificar cómo y cuándo pueden ejercerse dichos derechos y garantizar que existan mecanismos eficaces para abordar y corregir las situaciones de incumplimiento.

Buenas prácticas

- En Islandia, las autoridades usan siete idiomas, además del islandés (inglés, polaco, serbocroata, tailandés, español, lituano y ruso) para comunicarse y proporcionar un acceso efectivo a los servicios de información social o pública a través de un centro de información multicultural y servicios de información telefónica.
- Durante la crisis del ébola en África occidental, los departamentos de salud de Sierra Leona, Guinea y Liberia colaboraron con UNICEF y con otras organizaciones internacionales para comunicarse con mayor eficacia en los idiomas minoritarios locales a través de diversos medios, como dramatizaciones radiofónicas, materiales impresos, programas de televisión y carteles, para llegar con rapidez y eficacia al mayor número de personas posibles con el objetivo de salvar vidas
- En Irlanda, la información de los servicios públicos de vivienda, como los paquetes de bienvenida del arrendatario, se proporciona en idiomas distintos del irlandés o el inglés (mediante traducción o interpretación), cuando resulta adecuado y es factible, en particular si en una administración local hay una comunidad amplia integrada por minorías étnicas.
- En Botsuana, país bilingüe, los funcionarios que tratan con el público en general suelen comunicarse en setsuana, el idioma que entiende la mayoría de la población (aproximadamente un 78%) del país, o en inglés. Por ejemplo, para garantizar una prestación de servicios y una administración pública eficientes y eficaces en ámbitos en los que se concentran las principales minorías, se utilizan idiomas como el yeyi, hablado en el noroeste.
- En Australia, el uso de películas animadas por computadora en las que aparecen los caracteres aborígenes en tres dimensiones utilizando las lenguas indígenas se considera una forma "revolucionaria" de suministrar a los pacientes información importante sobre la atención sanitaria.
- En el Reino Unido, la ley impone a los servicios de salud la obligación de velar por que aquellas personas que no hablen inglés con soltura puedan acceder a dichos servicios "para cumplir con el requisito de igualdad de acceso y comunicación informada". Por lo tanto, los servicios de salud pública locales cuentan, cuando es factible, con personal médico bilingüe, intérpretes directos, servicios de interpretación telefónica, información médica traducida e impresa e información en el sitio web, incluidos documentos y/o vídeos.
- El Ministerio de Salud de México ha abierto una Oficina encargada de la coordinación de la salud de los pueblos indígenas, que ofrece servicios sanitarios en los idiomas locales, reconociendo con ello la necesidad de incluir las lenguas indígenas en los sistemas de salud pública para prestar servicios de atención efectivos y adecuados. Una medida positiva fue el establecimiento, en 2010, del Hospital de las Culturas en San Cristóbal de Las Casas, Chiapas.

- En Etiopía, las autoridades emplean los principales idiomas del país (somalí, tigrigna, oromifa y harari), cuando existe una concentración de hablantes suficiente, en los servicios proporcionados por el gobierno y las instituciones regionales.
- En la India, que cuenta con 1.200 millones de habitantes y más de 400 idiomas, un enfoque proporcional ha dado lugar al uso del inglés y el hindi a nivel nacional y al uso, por los gobiernos regionales (estatales y territoriales), de otros 30 idiomas de los hablados en el país. Y no solo eso, sino que también se emplean los idiomas minoritarios menos extendidos como medio de instrucción o para ofrecer servicios municipales y otros servicios locales cuando existe una concentración de hablantes suficiente.
- Las leyes federales de los Estados Unidos en materia de igualdad permiten el uso de idiomas minoritarios como el español, el chino, el farsi o el vietnamita en los servicios federales cuando hay 10.000 hablantes de dichos idiomas – un 5% de la población en un distrito censal.
- En Finlandia, la aplicación del principio de proporcionalidad en una serie de servicios públicos está garantizada en aquellos municipios en los que al menos un 8% de la población es sueca o al menos hay 3.000 miembros de una minoría lingüística. Por motivos históricos, tanto el sueco como el finés son idiomas oficiales a nivel nacional. En el caso de los lapones, una minoría indígena más reducida (hay unos 7.500 ciudadanos lapones en el país), se prestan servicios de salud pública, servicios sociales y otros servicios de información en lapón en la zona tradicional en donde vive la mayoría de lapones (los *Sámiid ruovttuovlu*).
- En Canadá, se considera generalmente que es razonable o factible el uso de cualquiera de los dos idiomas oficiales (francés o inglés) para acceder a los servicios públicos federales cuando existe una concentración de población de al menos un 5% en una división censal (o 5.000 personas en las grandes ciudades). Se prestan otros servicios públicos cuando existe una concentración suficiente de pueblos indígenas (por ejemplo, cree, inuktitut o micmac) o de inmigrantes (por ejemplo, chinos, vietnamitas, italianos o urdus).
- Un número creciente de municipios de Brasil usan, además del portugués, idiomas indígenas o hablados por inmigrantes, cuando existe una proporción significativa de habitantes en el municipio. En São Gabriel da Cachoeira, ello significa que las autoridades municipales tienen que utilizar cuatro idiomas (portugués, nheengatu, tukano y baniwa) para proporcionar servicios básicos, para suministrar información pública y para lanzar campañas publicitarias en los medios de comunicación.

4.4 Los idiomas minoritarios y la identidad

¿Qué debe hacerse?

Las autoridades estatales deben respetar, reconocer y utilizar la identidad propia de una persona, en la forma de su propio nombre o de su propio apellido en un idioma minoritario. Cuando sea factible, también debe incorporarse el uso de idiomas minoritarios en la señalización en las calles y en las designaciones topográficas, en particular cuando tengan un significado histórico o cuando exista en la zona una concentración de minorías.

¿Por qué debe hacerse?

La promoción y protección de la identidad son aspectos fundamentales de los derechos de las minorías y también revisten una gran importancia en relación con la vida privada y la dignidad. Para muchas personas, uno de los principales marcadores de su identidad es su propio nombre en su propio idioma. Dado que el idioma es fundamental para la naturaleza humana, la cultura y la identidad social, no solo debe tolerarse la forma lingüística del nombre de una persona, sino que debe protegerse y respetarse.⁴⁶ El respeto de la identidad, y la obligación de protegerla y respetarla, va más allá de las personas particulares y debe extenderse a las zonas en las que viven las minorías.

¿Sobre qué base, sea o no jurídicamente vinculante, puede hacerse?

- Arts. 17, 24, 26 y 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Naciones Unidas)
- Art. 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (Naciones Unidas)
- Arts. 2 y 7 de la Convención sobre los Derechos del Niño (Naciones Unidas)
- Art. 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (Consejo de Europa)
- Art. 11 del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales (Consejo de Europa)
- Art. 10 de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias (Consejo de Europa)
- Art. 2 de la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertencientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas (Naciones Unidas)
- Recomendación núm. 13 de la Nota Orientativa del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Discriminación Racial y la Protección de las Minorías (2013)
- Recomendaciones 1 a 3 de las Recomendaciones de Oslo relativas a los Derechos Lingüísticos de las Minorías Nacionales (OSCE)

¿Cómo debe hacerse?

La mayoría de los países reconocen de forma automática y sistemática el derecho de las personas a tener y usar sus propios nombres y apellidos en su propio idioma, y la correspondiente obligación de las autoridades de respetar ese derecho. Ello debe preverse en la legislación, estableciendo un procedimiento transparente para que las personas puedan usar este nombre en sus propias actividades. También debe existir una ley que permita, de forma sencilla y sin costos indebidos, recuperar el propio nombre en el idioma minoritario si las autoridades obligaron a cambiarlo en el pasado debido a políticas de asimilación u otras políticas similares.

Además del uso privado del nombre (nombre y apellido) de una persona, las autoridades estatales deben reconocer y utilizar los nombres de las personas en su propio idioma, en particular a la hora de emitir certificados de nacimiento

En el caso de los nombres escritos en un idioma en el que se emplea una escritura diferente de la que emplean las autoridades estatales (por ejemplo, caracteres árabes frente a caracteres latinos o caracteres

⁴⁶ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), "Derechos de las minorías: normas internacionales y orientaciones para su aplicación" (ACNUDH: Ginebra, 2010), pág. 8.

chinos frente a caracteres cirílicos), estos deberán transcribirse, es decir, aproximar los sonidos de los caracteres de una escritura a los sonidos correspondientes de la escritura utilizada por las autoridades.

Cuando los nombres se escriben en un idioma diferente pero comparten la misma escritura que el idioma oficial (como ocurre, por ejemplo, con el español y el inglés o con el lituano y el polaco), las autoridades deben reproducir el nombre literalmente (letra por letra) sin alteración ni traducción.

Los nombres de calles y de localidades y los indicadores topográficos dirigidos al público revisten gran importancia como marcadores de la identidad social, la cultura y la historia. Un enfoque práctico y acertado adoptado en la mayoría de los países es establecer la obligación de las autoridades de promulgar leyes o procedimientos transparentes para permitir en las calles señalización bilingüe o incluso trilingüe, generalmente siguiendo el principio de proporcionalidad cuando exista una concentración suficiente o una demanda de esa señalización en idiomas minoritarios. Si bien las leyes varían de unos países a otros, el porcentaje de población que debe haber para que se considere factible y razonable que exista dicha señalización suele variar entre un 5% y un 20% de la población local, correspondiendo normalmente el porcentaje inferior al uso de un idioma minoritario que también tenga en cierta medida una condición oficial o por motivos tradicionales o históricos. Los criterios para permitir la señalización en idiomas minoritarios deben tener una base legislativa clara y carente de ambigüedad para que puedan aplicarse de manera efectiva. El empleo, por las autoridades públicas, de señalización bilingüe o trilingüe demuestra voluntad de inclusión y es un indicio de la existencia de varios grupos de población que conviven en una localidad en armonía y con respeto mutuo.

Buenas prácticas

- En Bulgaria, los miembros de la minoría turca pueden volver a utilizar sus nombres en su forma lingüística original.
- Islandia eliminó recientemente el requisito que obligaba a los nuevos ciudadanos a adoptar un nombre islandés.
- Desde 2010, en Marruecos, los nombres individuales en el idioma amazigh se definen como “de naturaleza marroquí”, lo que significa que las autoridades autorizan a registrar oficialmente y a utilizar los nombres en este idioma.
- Las leyes de Albania permiten a las personas recuperar las formas lingüísticas y culturales tradicionales de sus nombres.
- En Rusia, la señalización en las calles y las designaciones topográficas son a menudo bilingües o trilingües: además, del ruso, se incluye, además, el idioma o los idiomas oficiales de las repúblicas que integran la Federación, provincias (o *krais*).
- En China, las indicaciones topográficas y la señalización en las calles son, por regla general, bilingües o trilingües en las zonas en las que se concentran las minorías (mongoles, uigures o tibetanos, entre otras). Asimismo, encontramos señalización e indicaciones topográficas trilingües en Argelia, Singapur y Suiza, entre otros países.
- En varios países, entre los que cabe señalar Camerún⁴⁷ y los Estados Unidos⁴⁸, se ha puesto en marcha una serie de iniciativas que incluyen proyectos consistentes en registrar los idiomas en declive.

⁴⁷ A/HRC/25/56/Add.1

⁴⁸ <http://recoveringvoices.si.edu/index.htm>

4.5 Los idiomas minoritarios en el ámbito de la justicia

¿Qué debe hacerse?

En las actuaciones penales debe facilitarse interpretación gratuita si un acusado perteneciente a una minoría lingüística no entiende el idioma en que se desarrolla el proceso, así como un servicio de traducción también gratuito de los documentos judiciales para la defensa del acusado, preferentemente en su propio idioma. Aunque no sea necesario traducir todos los documentos y todos los aspectos del proceso, los que son esenciales en un procedimiento deben traducirse correctamente y sin costo alguno para el acusado.

Las actuaciones judiciales (civiles o penales) y otras audiencias judiciales o cuasi judiciales deben realizarse en un idioma minoritario cuando, debido a la concentración y al número de hablantes, esta medida sea factible.

¿Por qué debe hacerse?

Las consecuencias de no utilizar un idioma que entiendan las personas involucradas en el sistema de justicia son extremadamente graves, en particular en relación con el derecho a un juicio justo, tal y como aparece consagrado en el derecho internacional, según el cual en los procesos penales y otras actuaciones similares debe proporcionarse siempre interpretación y traducción gratuitas con un nivel mínimo y adecuado destinado a las personas acusadas o detenidas que no entiendan el idioma utilizado por los funcionarios judiciales o encargados de hacer cumplir la ley, a fin de que puedan ejercer su derecho a tener una defensa y de proteger la imparcialidad de las actuaciones. Además, en aplicación del principio de proporcionalidad, las actuaciones judiciales deben realizarse en idiomas minoritarios cuando resulte pertinente teniendo en cuenta factores como el número y la concentración de hablantes de un idioma minoritario.

¿Sobre qué base, sea o no jurídicamente vinculante, puede hacerse?

- Arts. 14 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Naciones Unidas)
- Art. 5 a) de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (Naciones Unidas)
- Art. 40 de la Convención sobre los Derechos del Niño (Naciones Unidas)
- Arts. 6 y 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (Consejo de Europa)
- Art. 10, apartado 2, y art. 3 del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales (Consejo de Europa)
- Art. 9 de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias (Consejo de Europa)
- Directiva 2010/64/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de octubre de 2010 relativa al derecho a interpretación y traducción en los procesos penales
- Recomendación núm. 11 de la Nota Orientativa del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Discriminación Racial y la Protección de las Minorías (2013)
- Recomendaciones 17 a 19 de las Recomendaciones de Oslo relativas a los Derechos Lingüísticos de las Minorías Nacionales (OSCE)

¿Cómo debe hacerse?

Con respecto al uso de idiomas minoritarios en el ámbito judicial, los principios de proporcionalidad y de un juicio justo, así como el concepto de “igualdad de medios procesales” proporcionan una serie de derechos lingüísticos.

Una persona acusada de un delito penal debe ser informada puntualmente y en detalle, en un idioma que entienda, de la naturaleza y la causa de la acusación.

La legislación debe contemplar claramente el derecho de toda persona, incluidos los miembros de minorías lingüísticas, involucrada en un proceso penal como detenida o acusada, a ser informada de los cargos en su contra, y de la naturaleza y la causa de toda acusación formulada en su contra en un lenguaje que entienda. Este derecho no se limita a aquellas situaciones en las que las personas no hablan con fluidez el idioma o los idiomas oficiales de un Estado sino también a la aplicación del principio de proporcionalidad en relación con la efectividad y viabilidad de la prestación de servicios públicos, aunque hay que tener en cuenta asimismo las cuestiones relativas al acceso a la justicia. Dada su asociación de larga data con el derecho fundamental a un juicio justo, estos derechos lingüísticos deben estar consagrados en ley, y a menudo sí lo están.

A pesar de que estos derechos lingüísticos están consagrados en la ley y protegidos por ella, no siempre se aplican de manera sistemática debido a la falta de recursos financieros o de intérpretes cualificados o incluso al desconocimiento de este derecho por parte del acusado. Esto plantea un problema importante para las minorías lingüísticas más pequeñas y puede dar lugar a graves errores judiciales. A continuación se enumeran algunas medidas positivas y eficaces adoptadas por diferentes Estados para garantizar la plena protección de dichos derechos lingüísticos:

- colocar folletos informativos, carteles y otros medios visibles en todas las salas de justicia y comisarías de policía en los idiomas más utilizados en el distrito al objeto de informar a toda persona acusada o sospechosa de sus derechos a traducción o interpretación gratuitas;
- establecer un registro de traductores e intérpretes debidamente cualificados
- usar tecnologías de comunicaciones como videoconferencia, teléfonos o Internet, en la medida en que ello no dé lugar a un proceso injusto;
- obligar por ley al juez que presida el tribunal o a otro funcionario judicial a verificar las competencias lingüísticas de un acusado o sospechoso en caso de duda sobre su capacidad de comprensión por razones de idioma;
- aplicar el derecho a apelar una decisión o conclusión según la cual la traducción no es necesaria; o, cuando se haya proporcionado traducción, el derecho a alegar que la calidad de la traducción es insuficiente para proteger la imparcialidad de las actuaciones

Buenas prácticas y recomendaciones

- Entre las buenas prácticas recomendadas a todos los Estados miembros de la Unión Europea cabe señalar la colocación de folletos informativos, carteles y otros medios visibles en todas las salas de justicia y comisarías de policía en los idiomas más utilizados en el distrito al objeto de informar a toda persona acusada o sospechosa de sus derechos a traducción o interpretación gratuitas, así como el establecimiento de un registro de traductores e intérpretes debidamente cualificados ⁴⁹

⁴⁹ Consejo de la Unión Europea, Directiva 2010/64/UE del Parlamento Europeo y el Consejo de 20 de octubre de 2010 relativa al derecho a interpretación y traducción en los procesos penales.

- En Sudáfrica, el Departamento de Justicia, en colaboración con cuatro universidades, ha creado un título universitario en traducción e Interpretación jurídicas para mejorar la calidad de los servicios.
- En la India, en los últimos años se han venido usando nuevas tecnologías de comunicaciones, como la videoconferencia, para conectar a los intérpretes con los procesos judiciales.
- En aplicación del principio de proporcionalidad, cuando sea factible debido a la concentración o al número de hablantes de un idioma minoritario, varios Estados incluyen en la legislación una disposición relativa al uso de idiomas minoritarios en las actuaciones judiciales, al menos en los niveles inferiores, incluido el derecho a ser escuchado y entendido por un juez que conozca dicho idioma.
- En la provincia de Bolzano/Bozen (en Italia), las actuaciones judiciales se realizan totalmente en italiano o en alemán.
- En Eslovenia, en los municipios en los que exista una concentración suficiente de minorías, en las actuaciones judiciales se pueden utilizar los idiomas italiano o húngaro.
- En Canadá, un tribunal de circuito que se ocupa de procesos penales y de asuntos relacionados con los servicios sociales celebra juicios, en su totalidad o parcialmente, en el idioma de los indígenas cree en Saskatchewan. En otras regiones, en función del tamaño de las comunidades lingüísticas, también deben utilizarse otros idiomas, como el inuktitut y el francés, en los procesos judiciales.

4.6 Los medios de comunicación y los idiomas minoritarios

¿Qué debe hacerse?

Para que las minorías puedan expresarse y comunicarse libremente con los otros miembros de su grupo y con otras personas en su propio idioma debe permitirse el uso libre de los idiomas minoritarios en los medios de comunicación audiovisuales y en los medios impresos y electrónicos.

En los medios de comunicación del sector público debe reservarse un espacio suficiente y proporcionado a los idiomas de las minorías. Siempre que sea factible y razonable, esta presencia debe ser visible y audible tanto para los miembros de sus comunidades como para los miembros de la mayoría.

¿Por qué debe hacerse?

Todos los Gobiernos deben tener en cuenta las necesidades y los intereses de toda la población, incluidas las minorías, y su derecho de acceder a los medios de comunicación y transmitir y recibir información, también en su propio idioma con arreglo a los principios del pluralismo, la tolerancia y la amplitud de miras.⁵⁰ En relación con los medios del sector privado y de conformidad con los derechos humanos fundamentales, como la libertad de expresión, esto significa que las minorías deben tener libertad para comunicarse entre ellas en los medios de comunicación privados sin encontrar obstáculos al uso de su propio idioma. La igualdad y la no discriminación requieren que el sector de los medios de comunicación aplique el principio de proporcionalidad de manera flexible y adecuada, y que todo apoyo económico o de otro tipo proporcionado a los medios de comunicación del sector privado se preste sin discriminación, en particular hacia las personas que utilizan idiomas minoritarios. El papel

⁵⁰ Alto Comisionado de la OSCE para las Minorías Nacionales, Directrices sobre el uso de los idiomas minoritarios en los medios de comunicación audiovisual, octubre de 2003.

de los programas de la radio y la televisión públicas emitidos en idiomas minoritarios reviste especial importancia para promover la tolerancia y la aceptación y para crear un sentido de la integración entre las minorías mediante el cual sus necesidades e intereses se reflejen y comuniquen de manera justa

¿Sobre qué base, sea o no jurídicamente vinculante, puede hacerse?

- Arts. 19 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Naciones Unidas)
- Art. 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (Naciones Unidas)
- Arts. 2, 17, y 30 de la Convención sobre los Derechos del Niño (Naciones Unidas)
- Arts. 11 y 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (Consejo de Europa)
- Art. 9 del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales (Consejo de Europa)
- Art. 11 de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias (Consejo de Europa)
- Art. 2, apartado 1, de la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas (Naciones Unidas)
- Recomendaciones 13 y 15 de la Nota Orientativa del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Discriminación Racial y la Protección de las Minorías (2013)
- Recomendaciones 8 a 11 de las Recomendaciones de Oslo relativas a los Derechos Lingüísticos de las Minorías Nacionales (OSCE)

¿Cómo debe hacerse?

Cuando el Estado participa en los medios de comunicación públicos, dicha participación debe reflejar la diversidad cultural y lingüística y ello incluye el uso de idiomas minoritarios en la radiodifusión pública de manera proporcionada con respecto al número y concentración de hablantes de dichos idiomas. También debe tener en cuenta, siempre que sea posible, las necesidades y los intereses de las minorías lingüísticas más pequeñas y responder a ellos.

Los programas en idiomas minoritarios deben emitirse en horas adecuadas y en zonas y formatos que lleguen al mayor número posible de hablantes de dichos idiomas minoritarios, por ejemplo mediante la utilización de los nuevos medios de comunicación.

Cuando una gran parte de la población de un país es bilingüe, los medios de comunicación audiovisuales públicos pueden utilizar ambos idiomas de manera intercambiable. Los programas multilingües y multiculturales en la radio y la televisión públicas pueden servir para promover la presencia y la participación de las minorías y para celebrar la diversidad de un Estado en lugar de segregar a las minorías de la mayoría.

Las minorías deben participar directamente en el desarrollo de programas audiovisuales en su propio idioma. El uso de idiomas minoritarios en los medios de comunicación públicos desempeña un importante papel a la hora de preservar los idiomas, las culturas y la identidad de las minorías.

En definitiva, el acceso a los medios de comunicación pública en el propio idioma constituye un instrumento de comunicación, información e integración entre las autoridades estatales y las minorías. Ofrece a los Gobiernos un instrumento para prevenir el aislamiento de las minorías en la vida pública, establece un vínculo directo para la comunicación y la información entre el Estado y las minorías y

proporciona un instrumento muy efectivo para garantizar la inclusión de las minorías y, al mismo tiempo, promover la tolerancia, la diversidad cultural, el respeto mutuo, el entendimiento y la cooperación.

Desde un punto de vista práctico, las autoridades y los encargados de la formulación de políticas también deben tener en cuenta que la integración, la comunicación y la información deben ser procesos bidireccionales: los programas y las actividades en los medios de comunicación públicos irán dirigidos también a los miembros de la mayoría y alentarán el aprendizaje de los idiomas minoritarios e indígenas, así como la transmisión de programas de radio y televisión multilingües y multiculturales a fin de incorporar los temas que interesan a las minorías y promover programas que celebren la diversidad de un Estado, en lugar de limitarse a perpetuar una visión monolingüe o monocultural de dicho Estado.

El principio de proporcionalidad es una práctica generalizada en los medios de comunicación del sector público y muchos Estados han adoptado medidas prácticas y adecuadas para aplicar los derechos lingüísticos en el sector. Si bien puede haber diferentes enfoques, el fundamento jurídico y los motivos para que existan medios de comunicación públicos en idiomas minoritarios están todos más o menos directamente relacionados con la necesidad de “tener en cuenta la dimensión numérica, la concentración y la distribución, así como las necesidades y los intereses de las minorías lingüísticas al objeto de lograr una igualdad de acceso efectiva”.⁵¹

La libertad de expresión incluye la capacidad de las minorías para expresarse y comunicarse libremente con los miembros de sus propias comunidades y con otras personas en su propio idioma a través de los medios de comunicación audiovisuales, impresos y electrónicos del sector *privado*.⁵²

Debe evitarse la aplicación de cuotas oficiales para los idiomas minoritarios en dichos medios de comunicación, en particular porque podrían imponer cargas, como la limitación de tiempo de emisión o el incremento de los costos, que son inadmisibles desde el punto de vista de la libertad de expresión o potencialmente discriminatorias.⁵³

Las frecuencias o los permisos de radiodifusión, así como toda ayuda económica o de otro tipo a los medios de comunicación del sector privado, deben asignarse de manera no discriminatoria, también en relación con los hablantes de idiomas minoritarios. Un enfoque proporcional sería, generalmente hablando, un buen punto de partida a este respecto. La digitalización de los medios no debe dar lugar a cambios en las frecuencias terrestres u otras frecuencias que no tengan en cuenta las necesidades y los intereses de las comunidades constituidas por minorías, y sobre todo, que limitan el acceso a los medios de comunicación en idiomas minoritarios.

Cuando los medios de comunicación existentes no aborden adecuadamente las necesidades y los intereses de las minorías lingüísticas en materia de información y comunicaciones en sus propios idiomas, las autoridades estatales, a la hora de asignar frecuencias, permisos o ayudas económicas o de otro tipo, deben otorgar a estas necesidades e intereses mayor prioridad que a otras. Ello podría incluir medidas para alentar y facilitar la comunicación con las minorías y entre ellas, así como con los miembros de la mayoría, como por ejemplo, proporcionar incentivos a los medios lingüísticos privados en forma de

⁵¹ Alto Comisionado de la OSCE para las Minorías Nacionales, Directrices sobre el uso de los idiomas minoritarios en los medios de comunicación audiovisual. Directriz núm. 15, octubre de 2003.

⁵² Ouranio Toxo and Others v. Greece (nota 9).

⁵³ Consejo de Europa, Comité Asesor sobre el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales, Los derechos lingüísticos de las personas pertenecientes a minorías nacionales en virtud del Convenio Marco, Observación núm. 3, ACF-C/44DOC(2012)001Rev, julio de 2012.

financiación o de asignaciones preferentes de frecuencias al objeto de aumentar su acceso a los medios de comunicación y su presencia en ellos.

También debe adoptarse una actitud flexible con respecto a los medios de comunicación impresos y a las nuevas tecnologías, a fin de hacer frente a los desafíos especiales a los que se enfrentan las minorías lingüísticas, en particular, las minorías más pequeñas o los pueblos indígenas. En todos los casos, la ayuda, económica o de otro tipo, debe incluir procedimientos claros y transparentes. A la hora de apoyar las publicaciones y los programas de televisión en idiomas minoritarios en los canales de televisión y las emisoras de radio se considerará la posibilidad de aplicar desgravaciones fiscales y otros incentivos

Buenas prácticas y recomendaciones

- En México, la *Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas* ofrece financiación preferencial que permite a 20 emisoras de radio comunitarias privadas emitir programas en unos 30 idiomas minoritarios.
- Las autoridades de Kosovo establecieron un Fondo para los medios de información de las minorías para prestar asistencia financiera y de otro tipo a medios de comunicación electrónicos e impresos que utilizan idiomas minoritarios.
- De conformidad con las leyes de Canadá, el sistema de radiodifusión debe reflejar la dualidad lingüística y la naturaleza multicultural de la sociedad de Canadá, y el lugar especial que ocupan los pueblos aborígenes. Ello ha dado lugar a la concesión de licencias preferenciales y asignaciones de frecuencias a un gran número de emisoras de radio de minorías y pueblos indígenas y financiación para apoyar su funcionamiento.
- En España, las autoridades de Cataluña proporcionan financiación y concesiones fiscales para reforzar la presencia del idioma catalán en publicaciones y en programas de radio y televisión del sector privado.
- En Rusia, la radiodifusión estatal, VGTRK, y sus afiliadas siguen en gran medida el principio de proporcionalidad, lo que ha permitido realizar producciones de radio y televisión en las regiones en las que se concentran los hablantes del idioma tatar dentro y fuera de Tartaristán, y también en Perm y Tyumen, mientras que las minorías más pequeñas reciben generalmente menos tiempo de emisión en proporción a su número y a su concentración.
- En Australia y Hungría, países en los que los idiomas minoritarios se hallan muy dispersos o son hablados por una población mucho más pequeña, hay una cadena de televisión pública, multicultural y multilingüe que emite a nivel nacional para todo el país (SBS en Australia, MR4 en Hungría) en directo y en línea. MR4 transmite diariamente programas de dos horas de duración en los idiomas más numerosos (alemán, croata, eslovaco, rumano y serbio), así como programas semanales más breves, de 30 minutos de duración, dirigidos a las 7 minorías lingüísticas más pequeñas, y un programa de 1 hora de duración que se emite 5 días a la semana y va dirigido a la población romaní. Estos programas en los 13 idiomas también están disponibles en línea.
- Cuando la mayoría de la población de un país es bilingüe, los programas de la radio o la televisión pública pueden emitirse con traducción simultánea o pueden utilizarse ambos idiomas de manera intercambiable en el mismo programa, como se hace en ocasiones en Camerún, la República de Seychelles o Mauricio.

4.7 Los derechos lingüísticos en las actividades privadas

¿Qué debe hacerse?

Debe garantizarse el uso de cualquier idioma minoritario en todas las actividades privadas, ya sean económicas, sociales, políticas, culturales o religiosas, a la vista del público o en lugares públicos.

¿Por qué debe hacerse?

La libertad individual en la esfera privada, incluido el idioma utilizado, es una característica básica de las sociedades libres y democráticas, por lo que, salvo en circunstancias excepcionales y estrictamente limitadas por la ley, debe garantizarse la posibilidad de usar idiomas minoritarios en las actividades privadas.

¿Sobre qué base, sea o no jurídicamente vinculante, puede hacerse?

- Arts. 19, 26 y 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Naciones Unidas)
- Art. 5 d) y arts. 8 y 9 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (Naciones Unidas)
- Arts. 13 y 30 de la Convención sobre los Derechos del Niño (Naciones Unidas)
- Arts. 14 + 10, 14 + 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (Consejo de Europa)
- Art. 10, apartado 1, del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales (Consejo de Europa)
- Art. 2 de la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas (Naciones Unidas)
- Recomendaciones 4, 6, 8 y 12 de las Recomendaciones de Oslo relativas a los Derechos Lingüísticos de las Minorías Nacionales (OSCE)

¿Cómo debe hacerse?

Dado que el idioma es una forma de expresión, debe permitirse a los interlocutores privados usar un idioma minoritario entre ellos, incluyendo en presencia de otras personas en espacios públicos o cuando sean escuchados por ellas. El idioma utilizado en las conversaciones privadas se protegerá de manera similar.

Debe respetarse el uso de un idioma minoritario en actos culturales privados⁵⁴ o en actos electorales⁵⁵ dentro de la esfera de la libertad lingüística.

El uso de un idioma minoritario por uno de los progenitores no puede considerarse un motivo legítimo para negarle la custodia de un hijo.

La promoción o protección de los idiomas oficiales es un objetivo legítimo pero no debe interpretarse en detrimento del uso de idiomas minoritarios en los asuntos privados.⁵⁶ El uso de un idioma oficial conjuntamente con otros idiomas no debe ser desproporcionado, oneroso y, en ningún caso, constituirá una restricción inadmisibles.

⁵⁴ Ulusoy and others v. Turkey, European Court of Human Rights, 34797/03, 3 May 2007.

⁵⁵ Şükran Aydın and Others v. Turkey, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 49197/06, 22 de enero de 2013.

⁵⁶ Ballantyne, Davidson, McIntyre v. Canada (nota 8).

Buenas prácticas

- En Canadá, las autoridades de Quebec han aprobado leyes que respetan el idioma que las personas particulares deciden usar en sus asuntos privados al no restringir el uso de un idioma preferido en carteles de carácter privado, si bien exigen asimismo que el idioma oficial ocupe en éstos una posición predominante. Este ejemplo demuestra cómo un Estado puede combinar de manera efectiva el objetivo legítimo de promover y proteger un idioma oficial sin privar a las personas del derecho humano a usar el idioma que prefieran en los asuntos privados, incluidos los carteles expuestos a la vista del público en general.
- En los Estados Unidos, se han adoptado directrices claras en algunos estados sobre los casos en los que está permitido imponer el uso exclusivo de un idioma oficial en el entorno de trabajo y sobre los casos en los que no está permitido impedir a un empleado o a cualquier persona utilizar su propio idioma, en particular un idioma minoritario.⁵⁷

4.8 La participación efectiva de las minorías en la vida pública y en las cuestiones lingüísticas

¿Qué debe hacerse?

Las medidas que pueden adoptarse para alentar y facilitar la participación efectiva de las minorías en la vida pública incluyen, cuando sea factible, el uso de sus idiomas en los procesos electorales, las consultas y en otros procesos de participación pública. En las zonas en las que existe una concentración significativa de hablantes de un idioma minoritario, la información electoral, las papeletas y otros documentos públicos relacionados con las elecciones o las consultas públicas deben facilitarse en dicho idioma, así como los actos de participación.

Debe permitirse el uso de idiomas minoritarios en los carteles, los documentos o los mítines y otras actividades de los partidos políticos, las organizaciones no gubernamentales, los grupos de presión o las personas particulares.

¿Por qué debe hacerse?

Una de las medidas más eficaces para aumentar la participación de las minorías en la vida pública, en particular en la esfera electoral o política, es el uso, por parte de las autoridades, de los idiomas minoritarios cuando ello sea factible. Entre los resultados positivos obtenidos cabe señalar un mayor porcentaje de votantes, una mayor presencia en los órganos electos y una mayor participación en la vida política y, en general, un mayor sentido de la identificación con el Estado. La integración en la vida pública se ve afectada positivamente cuando los idiomas minoritarios se utilizan con arreglo al principio de proporcionalidad. Y a la inversa, la prohibición del uso, por los partidos políticos, las ONG o las personas particulares, de los idiomas minoritarios en la esfera política ha generado en ocasiones sentimientos de alienación y rechazo. También existen pruebas de que la exigencia de competencia lingüística en las elecciones no solo es posiblemente discriminatoria, sino que, además, suelen disuadir a las minorías de participar en las elecciones y en los asuntos públicos.

⁵⁷ US Guidelines on Discrimination because of National Origin, <www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=c23c33ef4cf089f166b9e143789066bc&node=29:4.1.4.1.7&rgn=div5#29:4.1.4.1.7.0.21.7>.

Es evidente que las medidas y los mecanismos que garantizan la participación efectiva de las minorías en la vida pública, incluidas las medidas dirigidas a eliminar los obstáculos, redundan en mayores niveles de integración dentro del Estado.

¿Sobre qué base, sea o no jurídicamente vinculante, puede hacerse?

- Arts. 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Naciones Unidas)
- Art. 5 c) de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (Naciones Unidas)
- Art. 14 y Art. 3 del Protocolo núm. 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (Consejo de Europa)
- Arts. 4 y 10 del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales (Consejo de Europa)
- Art. 10 de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias (Consejo de Europa)
- Art. 2, apartado 2), y art. 3 de la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertencientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas (Naciones Unidas)
- Recomendaciones 11 y 15 de la Nota Orientativa del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Discriminación Racial y la Protección de las Minorías (2013)
- Recomendación núm. 13 de las Recomendaciones de Oslo relativas a los Derechos Lingüísticos de las Minorías Nacionales (OSCE)
- Recomendaciones de Lund sobre la participación efectiva de las minorías nacionales en la vida pública (OSCE)

¿Cómo debe hacerse?

En las zonas en las que existe una concentración significativa de hablantes de un idioma minoritario, las papeletas y los documentos informativos relacionados con las elecciones, las consultas y otros procesos de adopción de decisiones en la vida pública deben, en la medida de lo razonable, facilitarse en los idiomas minoritarios.⁵⁸ Esta medida mejorará probablemente la información de la que disponen las personas y aumentará la participación, la inclusión y la integración de las minorías.

En todo momento debe tenerse en cuenta y facilitarse la consulta, la participación y la representación de las minorías en los órganos encargados de la adopción de decisiones y en los procesos que las afectan, y su capacidad de influir en ellos, al objeto de proporcionar a los encargados de la formulación de políticas una buena base informativa y promover la cooperación entre las autoridades y las comunidades minoritarias.

Las autoridades estatales también deben, en la medida de lo razonable, ofrecer, en la televisión y la radio públicas programas en idiomas minoritarios en el marco de las campañas electorales y otros procesos de consulta. Ello redundará en una comunicación más eficaz entre las autoridades y las minorías y probablemente en una mayor participación de las minorías en la vida pública.

⁵⁸ Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos, *Guidelines to Assist National Minority Participation in the Electoral Process* (Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa: Varsovia, 2001), <<http://www.osce.org/odihr/elections/17569?download=true>>, p. 16.

El uso, por parte de las autoridades electorales y los políticos en general, de idiomas minoritarios en los mítines públicos, en los materiales de las campañas y en las apariciones en los medios de comunicación representa un paso positivo para llegar a los votantes de las minorías.

Los requisitos lingüísticos para participar en los procesos electorales o en la política no deben ser discriminatorios. Impedir a las personas que voten o se postulen como candidatas debido a su idioma o a su insuficiente dominio del idioma oficial de un Estado tendrá consecuencias extremadamente graves, dado que no permite la participación en la vida pública y es, en general, una medida discriminatoria.

La denegación de la ciudadanía mediante la imposición de requisitos lingüísticos puede constituir un obstáculo insalvable para la participación en la vida pública de un Estado. Si es arbitrario o no es razonable, un determinado requisito lingüístico podría considerarse discriminatorio con respecto a las minorías.⁵⁹

Buenas prácticas

- En las elecciones federales en los Estados Unidos, 10.000 o más miembros de minorías, o el 5% de un distrito censal, es suficiente para exigir el uso de un idioma minoritario en la asistencia a los votantes y en los materiales electorales, como anuncios, publicidad, información e incluso asistencia oral a los votantes en las elecciones. En los Estados Unidos se proporciona asistencia y materiales electorales en más de 12 idiomas al objeto de eliminar obstáculos al ejercicio efectivo del derecho a voto y de alentar la participación en la vida pública. También se puede registrar a los votantes en chino, coreano, español, japonés, tagalo y vietnamita.
- En la India, las mismas consideraciones y el uso de una multitud de idiomas de conformidad con las leyes y los reglamentos locales, estatales y de la Unión propician el uso de más de 30 idiomas en todo el país.
- En Croacia, los votantes pertenecientes a minorías pueden votar a una lista nacional general o a listas para minorías específicas. Las comunidades más numerosas, como la húngara, la serbia y la italiana, tienen asignado cada una un escaño, mientras que las comunidades más pequeñas se agrupan entre ellas para elegir a un diputado.
- En Nueva Zelanda se suministra información electoral en 26 idiomas, incluido el lenguaje de signos.
- En la Antigua República Yugoslava de Macedonia, la creación de un distrito electoral que incluye Shuto Orizari, donde se concentran los miembros de la minoría romaní, ha permitido la elección de un representante de dicha comunidad.
- En el Reino Unido, además del inglés, un conocimiento suficiente del gaélico escocés o del galés satisface los requisitos lingüísticos para obtener la ciudadanía; en Canadá puede requerirse el francés, además del inglés.
- En Suiza, el dominio del alemán, el francés, el italiano o el retorrománico es suficiente para satisfacer los requisitos lingüísticos exigidos para obtener la ciudadanía.
- En Noruega, se suministra información electoral en ocho idiomas, incluido el lapón, y también se facilitan papeletas en dicho idioma para las elecciones al Parlamento lapón.
- En Bolivia, Eslovenia, Etiopía, Finlandia, Paraguay, Rusia, Singapur, Sudáfrica y en muchos otros países se proporciona material e información electorales en varios idiomas minoritarios.

⁵⁹ Costa Rican Naturalisation Case (nota 17).

Otros instrumentos y recursos: directrices jurídicas y documentos oficiales conexo

1. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas (Naciones Unidas), <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Minorities.aspx>
2. Informe de la Experta independiente sobre cuestiones de las minorías sobre los derechos de las minorías lingüísticas, A/HRC/22/49, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/100/22/PDF/G1310022.pdf?OpenElement>
3. Otros informes del mandato de la Relatora especial sobre cuestiones de las minorías, <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/SRMinorities/Pages/Annual.aspx>
4. Recomendaciones del Foro de las Naciones Unidas sobre Cuestiones de las Minorías con respecto a la aplicación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas (Naciones Unidas), <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Minority/Pages/ForumIndex.aspx>
5. Promoción y protección de los derechos de las minorías: Guía para defensores (Naciones Unidas), http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR-PUB-12-07_en.pdf
6. Derechos de las minorías: normas internacionales y orientaciones para su aplicación (Naciones Unidas), http://www.ohchr.org/Documents/Publications/MinorityRights_en.pdf
7. Marginalized Minorities in Development Programming: A UNDP Resource Guide and Toolkit (PNUD), <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/UNDPMarginalisedMinorities.pdf>
8. Promoción de la educación multilingüe: inclusión de los excluidos (UNESCO), <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001521/152198e.pdf>
9. Guidelines on Language and Education (UNESCO), <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001297/129728e.pdf>
10. Why language matters for the Millennium Development Goals (UNESCO), <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002152/215296E.pdf>
11. Comentario temático núm. 3 sobre los derechos lingüísticos de las personas pertenecientes a minorías nacionales en virtud del Convenio Marco (Consejo de Europa), http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_fcnmdocs/PDF_CommentaryLanguage_en.pdf
12. Recomendaciones de Oslo sobre los derechos lingüísticos de las minorías nacionales (OSCE), <http://www.osce.org/es/hcnm/67544>
13. Recomendaciones de la Haya relativas a los Derechos Educativos de las Minorías Nacionales (OSCE), <http://www.osce.org/es/hcnm/32193?download=true>
14. Directrices sobre el uso de los idiomas minoritarios en los medios de comunicación audiovisual (OSCE), <http://www.osce.org/hcnm/32310?download=true>
15. Guidelines to Assist National Minority Participation in the Electoral Process (OSCE), <http://www.osce.org/odihr/elections/17569?download=true>

Otros recursos

Baldwin, C., Chapman, C. y Gray, Z., *Minority Rights: The Key to Conflict Prevention* (Minority Rights Group International: Londres, 2007) <http://www.minorityrights.org/download.php?id=174>

Banco Mundial, Notas sobre educación, *In their own Language: Education for All* (Banco Mundial: Washington, DC, 2005), http://siteresources.worldbank.org/EDUCACIÓN/Resources/Educación-Notes/EdNotes_Lang_of_Instruct.pdf

Benson, C., *Mother Tongue-based Teaching and Education for Girls* (UNESCO: Bangkok, 2005), <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001420/142079e.pdf>

de Varennes, F., *Language, Rights and Power: The Role of Language in the Inclusion and Exclusion of Indigenous Peoples*, Mecanismo de Expertos de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (OHCHR: Ginebra, 2011). <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/EMRIP/StudyLanguages/FernandDeVarennes.doc>

Ouane, A. y Glanz, C. (eds). *Optimising Learning, Educación and Publishing in Africa: The Language Factor* (Instituto de Educación Permanente de la UNESCO / Asociación pro Desarrollo de la Educación en África: Hamburgo/Túnez, 2011)

UNESCO, *Improving the Quality of Mother Tongue-based Literacy and Learning: Case Studies from Asia, Africa and South America* (Oficina Regional de Educación en Asia y el Pacífico de la UNESCO: Bangkok, 2008)

UNESCO, Instituto de Educación Permanente, *Why and How Africa Should Invest in African Languages and Multilingual Education: An Evidence- and Practice-based Policy Advocacy Brief* (UNESCO: Hamburgo, 2010), <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001886/188642e.pdf>

UNICEF y Ministerio de Educación y Capacitación de Vietnam, "Action Research on Mother Tongue-based Bilingual Education: Improving the equity and quality of education for ethnic minority children in Viet Nam", septiembre de 2012, http://www.un.org.vn/en/publications/publications-by-agency/doc_download/312-action-research-on-mother-tongue-based-bilingual-educación-improving-the-equity-and-quality-of-educación-for-ethnic-minority-children-in-viet-nam.html

