



Asamblea General

Distr. general
31 de octubre de 2017
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos
Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal
29º período de sesiones
15 a 26 de enero de 2018

Resumen de las comunicaciones de las partes interesadas sobre Montenegro*

Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

I. Antecedentes

1. El presente informe se ha preparado de conformidad con las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos 5/1 y 16/21, teniendo en cuenta la periodicidad del examen periódico universal. Constituye un resumen de las comunicaciones de ocho partes interesadas¹ para el examen periódico universal, presentadas de forma resumida debido a las restricciones relativas al número de palabras.

II. Información proporcionada por las partes interesadas

A. Alcance de las obligaciones internacionales y cooperación con los mecanismos y órganos internacionales de derechos humanos²

2. El Consejo de Europa observó que en 2013 Montenegro había ratificado el Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra la Mujer y la Violencia Doméstica (Convenio de Estambul)³.

3. En 2014, el Comisario del Consejo de Europa para los Derechos Humanos acogió favorablemente la ratificación, por parte de Montenegro, de la Convención de las Naciones Unidas para Reducir los Casos de Apatridia en 2013⁴.

B. Marco nacional de derechos humanos⁵

4. El Protector de los Derechos Humanos y las Libertades de Montenegro (Ombudsman) informó de que las enmiendas que se habían introducido en 2014 en la Ley del Protector de los Derechos Humanos y las Libertades de Montenegro habían fortalecido su autonomía e independencia y reforzado su mandato como mecanismo nacional de prevención de la tortura y mecanismo institucional de protección contra la discriminación.

* El presente documento no fue objeto de revisión editorial antes de ser enviado a los servicios de traducción de las Naciones Unidas.



No obstante, observó que no se había aceptado la propuesta relativa a la posibilidad de que el Ombudsman actuara como *amicus curiae* y que no se habían asignado fondos suficientes para actividades de promoción⁶.

5. El Ombudsman indicó que las actividades del mecanismo nacional de prevención de la tortura se llevaban a cabo en un espacio de trabajo aparte, que el Grupo de Trabajo sobre el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura estaba compuesto por especialistas externos de campos diversos y que los planes de visitas cuatrienales y anuales del mecanismo se habían aprobado en consulta con las organizaciones no gubernamentales (ONG). También indicó que había habido un aumento apreciable del número de denuncias presentadas por personas privadas de su libertad, a consecuencia de las actividades del mecanismo⁷. Amnistía Internacional (AI) declaró que las autoridades solían hacer caso omiso de las recomendaciones del mecanismo y que seguía habiendo inquietud acerca de la independencia de este⁸. En 2014, el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes (CPT) recomendó a Montenegro que estudiara la posibilidad de crear una partida presupuestaria específica para las actividades del mecanismo nacional de prevención de la tortura dentro del presupuesto general de la Oficina del Ombudsman⁹.

C. Cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, teniendo en cuenta el derecho internacional humanitario aplicable

1. Cuestiones transversales

*Igualdad y no discriminación*¹⁰

6. El Ombudsman declaró que el marco legislativo de Montenegro se ceñía, en gran medida, a las normas de lucha contra la discriminación que figuraban en los tratados internacionales ratificados por el país y a las directivas de la Unión Europea¹¹. El Comisario del Consejo de Europa observó que en la Ley de Reforma de la Ley de Prohibición de la Discriminación, de 2014, se introducía un nuevo concepto de discriminación directa e indirecta y una definición de “discurso de odio” que se ajustaban a las normas europeas. También observó que en una enmienda legislativa que se había introducido en el Código Penal de Montenegro en 2013 se había dispuesto que los tribunales consideraran causa agravante el hecho de que el motivo de un delito fueran los prejuicios de raza, religión, origen nacional o étnico, género, orientación sexual o identidad de género¹². El Ombudsman consideraba indispensable que se modificaran análogamente las disposiciones relativas a las faltas y que se subsanaran las deficiencias en materia de detección y enjuiciamiento de los discursos de odio y los delitos motivados por prejuicios¹³.

7. AI reconoció que había habido una serie de mejoras legislativas, pero observó que se habían adoptado una serie de medidas que amenazaban el entramado de instituciones de lucha contra la discriminación de Montenegro, que ya de por sí era frágil, por ejemplo medidas como la supresión del Consejo de Lucha contra la Discriminación, la destitución del asesor de derechos humanos del Primer Ministro y, según los informes recibidos, la disminución del apoyo a las medidas dirigidas a garantizar los derechos de las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales¹⁴.

8. En 2014, la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) se complació en observar que se había impartido formación en la lucha contra la discriminación a una amplia gama de destinatarios, por ejemplo los miembros de la Oficina del Ombudsman, las ONG que defendían los derechos humanos, el personal de los servicios de inspección y los representantes de las administraciones locales¹⁵. Al Comisario del Consejo de Europa le preocupaba que la Oficina del Ombudsman careciera de recursos técnicos especializados adecuados para tramitar eficazmente las denuncias de discriminación¹⁶.

9. En 2015, el Comité Ministerial del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales observó que persistían los estereotipos negativos y los prejuicios contra las personas pertenecientes a la minoría romaní, en particular contra los desplazados

internos procedentes de Kosovo**. Recomendó a Montenegro que ampliara las medidas dirigidas a promover la tolerancia y el diálogo interétnico en todo el país¹⁷. El Comisario del Consejo de Europa declaró que diversos informes indicaban que los romaníes seguían siendo la minoría más vulnerable y marginada de Montenegro¹⁸.

10. El Ombudsman informó de que la población lesbiana, gay, bisexual y transgénero seguía en peligro de sufrir diversas formas de vulneración de sus derechos, por ejemplo de sufrir violencia¹⁹. El Consejo de Europa observó que el Comisario del Consejo de Europa había felicitado a Montenegro por sus medidas para mejorar los derechos humanos de ese segmento de población, pero que había instado a las autoridades a seguir esforzándose por combatir la homofobia y la transfobia, en particular mediante actividades sistemáticas de sensibilización y educación de la opinión pública, y las exhortó a que investigaran eficazmente todos los casos denunciados de violencia contra ese segmento de población²⁰.

Desarrollo, medio ambiente y las empresas y los derechos humanos

11. El Ombudsman declaró que Montenegro había mejorado su normativa y su marco institucional de protección del medio ambiente y que las vulneraciones del derecho a un medio ambiente saludable se debían principalmente a la aplicación incoherente de las reglamentaciones de planificación urbana, construcción, eliminación de desechos y contaminación atmosférica y acústica. Observó que la conciencia ambiental de la ciudadanía seguía siendo escasa²¹.

2. Derechos civiles y políticos

*Derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de la persona*²²

12. AI recomendó a Montenegro que reformara el Código Penal para definir la tortura con arreglo a la Convención contra la Tortura, asegurarse de que las penas fueran acordes con la gravedad de los delitos y suprimir la prescripción del delito de tortura. También le recomendó que definiera como delito separado la desaparición forzada en dicho código y lo reconociera como un delito de carácter continuado²³.

13. En 2014, el Comité Consultivo del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales recomendó a Montenegro que mantuviera y ampliara las medidas dirigidas a sensibilizar a los miembros de la policía acerca del respeto por la diversidad y los derechos humanos y de las minorías. También recomendó a las autoridades que fortalecieran los mecanismos de supervisión del comportamiento de la policía²⁴.

14. AI informó de que se seguían infligiendo torturas y otros malos tratos a los detenidos en las comisarías de policía y las cárceles de Montenegro y que las autoridades rara vez realizaban investigaciones prontas e imparciales. Observó que también gozaban de impunidad las actividades policiales de mantenimiento del orden público, especialmente en el caso de la Unidad Especial de Lucha contra el Terrorismo de Montenegro, como denotaban la lentitud de la investigación y la falta de medidas disciplinarias contra los responsables y de enjuiciamiento de estos en relación con los sucesos ocurridos en octubre de 2015, en los que la policía antidisturbios había hecho un uso excesivo de la fuerza para desmantelar una acampada de manifestantes delante del Parlamento²⁵.

15. El CPT observó que durante la visita que había hecho a Montenegro en 2013 había recibido muchas denuncias de personas privadas de su libertad que habían sufrido malos tratos físicos a manos de la policía. Observó que la gran mayoría eran denuncias de malos tratos infligidos durante el interrogatorio y que esos malos tratos habían sido de tal gravedad en algunos casos que cabía considerarlos tortura. Estimó necesario que Montenegro aplicara un enfoque polifacético para modificar la mentalidad que imperaba en la policía de que los malos tratos eran admisibles, y que velara por que toda denuncia de esa índole se investigara con prontitud y exhaustividad. Exhortó a las autoridades montenegrinas de máximo nivel a que emitieran periódicamente el mensaje claro de que

** Todas las referencias que se hacen a Kosovo en el presente documento han de entenderse en el contexto de la resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad.

todas las formas de maltrato de los detenidos eran ilegales y se sancionarían debidamente, y que adoptarían medidas para proteger a los denunciantes de irregularidades²⁶.

16. El CPT recomendó que se velara por que todos presos recién internados fueran objeto de un reconocimiento médico exhaustivo y por que el informe médico se señalara sistemáticamente a la atención del fiscal competente cuando se registraran lesiones indicativas de malos tratos²⁷. También recomendó que se garantizara expresamente a las personas privadas de su libertad por la policía el derecho a disponer de un médico desde el comienzo mismo de su privación de libertad²⁸.

17. El CPT tomó nota de que Montenegro había adoptado medidas para reformar las infraestructuras de algunas cárceles. No obstante, observó que había condiciones de hacinamiento en algunos centros de detención y recomendó a Montenegro que siguiera aplicando medidas para paliarlas²⁹.

18. El CPT observó que, aunque la mayoría de los reclusos entrevistados habían declarado que el personal penitenciario los había tratado correctamente, había recibido algunas denuncias de que el personal había maltratado a reclusos y de que había habido episodios de violencia entre los propios reclusos. Recomendó que se comunicara, al personal penitenciario, el mensaje firme de que los malos tratos físicos y verbales a los reclusos eran inadmisibles y se sancionarían debidamente, y que las autoridades dedicaran más esfuerzos a tratar y erradicar la violencia entre reclusos³⁰.

19. Por lo que respecta a la desintitucionalización de las personas con discapacidad intelectual internadas en el establecimiento de Komanski Most, el Comisario del Consejo de Europa exhortó a Montenegro a que ideara soluciones de atención comunitaria y atención alternativa y emprendiera un proceso de cierre del establecimiento que estuviera cuidadosamente planificado y fuera gradual³¹.

20. El Consejo de Europa informó de que el Comisario del Consejo de Europa había exhortado a las autoridades a que investigaran eficazmente todos los casos denunciados de violencia contra las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales y velara por que los responsables rindieran cuentas ante la ley³².

*Administración de justicia, incluida la lucha contra la impunidad, y estado de derecho*³³

21. En 2015, el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) declaró que, a pesar de que había habido modificaciones legislativas positivas, la corrupción seguía suscitando grave preocupación en Montenegro³⁴. Tomó nota de las medidas adoptadas, como la aprobación de la Ley de Prevención de la Corrupción y la constitución del Organismo de Prevención de la Corrupción y de la Fiscalía Especial de Lucha contra la Corrupción y la Delincuencia Organizada. No obstante, observó que, si bien el marco legislativo y de política podía considerarse sólido en teoría, su eficacia práctica seguía estando en entredicho, particularmente en los casos de corrupción de alto nivel³⁵.

22. El Ombudsman observó que, a pesar de que había aumentado la eficacia de los tribunales y se había reducido el número de casos cuya tramitación se hallaba atrasada, los procedimientos judiciales seguían durando mucho. Consideró necesario fortalecer el poder judicial y mejorar su sistema de rendición de cuentas³⁶.

23. El GRECO tomó nota de las reformas constitucionales aprobadas en 2013 para reducir la influencia política en el nombramiento de los funcionarios judiciales de alto nivel mediante la adopción de unos procedimientos más transparentes y basados en los méritos. Recomendó a Montenegro que tomara medidas adicionales para fortalecer la independencia del Consejo Judicial, que era el encargado de nombrar, promover, trasladar y destituir a los jueces³⁷. También recomendó a Montenegro que elaborara con más detalle el marco disciplinario de los jueces y los fiscales y publicara información sobre las denuncias recibidas, las medidas disciplinarias adoptadas y las sanciones impuestas a jueces y fiscales³⁸.

24. El Comité Consultivo del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales observó que el derecho a usar idiomas minoritarios en los tribunales se

respetaba en la práctica y que en los municipios con una presencia numerosa de población minoritaria también había hablantes de idiomas minoritarios entre los jueces³⁹.

25. AI declaró que los crímenes de guerra contra la población civil de Montenegro seguían gozando de impunidad. Mencionó varios casos de crímenes de guerra que habían concluido con la absolución de los acusados y celebró que, según los informes recibidos, siete de esos casos estuvieran siendo objeto de revisión para determinar si había fundamentos suficientes para reabrir el procedimiento. Recomendó a Montenegro que velara por que todos los juicios por delitos castigados en el derecho internacional se llevaran a cabo de manera pronta e imparcial y de conformidad con las normas internacionales que garantizaban un juicio justo, como ya se había hecho en las recomendaciones 118.11⁴⁰ y 119.13⁴¹ del anterior examen periódico universal⁴². El Consejo de Europa observó que el Comisario del Consejo de Europa había recomendado que se elaboraran programas de formación profesional sistemática en derecho penal y humanitario internacionales dirigidos a fiscales y jueces⁴³.

26. AI observó que las víctimas de delitos castigados por el derecho internacional rara vez habían recibido reparación y recomendó a Montenegro que introdujera leyes encaminadas a instituir un marco administrativo eficaz para ofrecer reparaciones a las víctimas civiles de la guerra, incluidos los familiares de los desaparecidos, como ya se había hecho en la recomendación 117.62⁴⁴ del anterior examen periódico universal⁴⁵. El Consejo de Europa observó que el Comisario del Consejo de Europa había instado a Montenegro a que ideara, en consulta estrecha con las víctimas, iniciativas de reparación que no se limitaran a la indemnización y que incluyeran la rehabilitación y la inclusión social de la víctima cuando procediera⁴⁶.

*Libertades fundamentales y derecho a participar en la vida pública y política*⁴⁷

27. El Comité Consultivo del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales tomó nota de que se había modificado la legislación electoral para crear unas condiciones más favorables a la elección de diputados de las minorías nacionales. No obstante, observó que la introducción de una regla particular para la minoría croata, con arreglo a la cual se había rebajado el número mínimo de votos necesarios para obtener un escaño en el Parlamento, había dado lugar a una distinción injustificada en el trato que recibían respectivamente los candidatos de la minoría croata y los de la minoría romaní, cuyo número era muy parecido según el censo de 2011⁴⁸.

28. La Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa informó de que las elecciones parlamentarias de 2016 se habían celebrado en un clima de competencia y que se habían respetado, en general, las libertades fundamentales. Señaló que la Misión de Observación Electoral había recomendado a Montenegro, entre otras cosas, que reformara, mediante un proceso inclusivo, la legislación electoral, revisara los requisitos de residencia y de capacidad jurídica para votar y velara por que se adoptaran medidas internas para que los partidos políticos promovieran a las mujeres a cargos de categoría superior. También le había recomendado que revisara el sistema de impugnación electoral para garantizar que todas las denuncias obtuvieran remedio eficaz y oportuno⁴⁹.

29. El Comité Consultivo del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales tomó nota de que Montenegro había instituido unos consejos de las minorías que representaban a las minorías nacionales albanesa, bosniaca, croata, musulmana, romaní y serbia y desempeñaban un papel activo de estimulación del debate público sobre las cuestiones que afectaban a esas minorías. No obstante, observó que, aunque habían sido instituidos en virtud de la Ley de Derechos de las Minorías y desempeñaban un papel en el proceso legislativo, se los consideraba esencialmente como ONG sin ningún poder de decisión real. También tomó nota de que no había un mecanismo que garantizara el equilibrio de género en su composición y que habían sido objeto de críticas a causa de la impresión que daban de ser vehículos de influencia política⁵⁰. El Ombudsman consideraba esencial que se fortaleciera el papel de esos consejos, en particular sus funciones consultiva y de asesoramiento, y que se les brindara ayuda económica adicional para que realizaran sus proyectos y otras actividades⁵¹.

30. AI informó de que los periodistas y los trabajadores de los medios de difusión seguían recibiendo amenazas, que algunos habían sido objeto de agresiones físicas, incluso por parte de agentes de policía, y que algunas oficinas de medios de difusión independientes habían sufrido desperfectos. Observó que tanto las vulneraciones pasadas como los ataques más recientes seguían gozando de impunidad. En el tiempo transcurrido desde el último examen periódico universal, se habían documentado entre 20 y 25 casos de ataques anuales contra periodistas y medios de difusión, pero, con pocas excepciones, esos delitos seguían sin esclarecerse. AI observó también que los periodistas, las ONG y los defensores de los derechos humanos que eran críticos con el Gobierno seguían siendo objeto de campañas de difamación por parte de los medios de difusión afines al este⁵². Recomendó a Montenegro que tomara medidas eficaces para terminar con la impunidad de que gozaban los ataques perpetrados en el pasado contra medios de difusión y periodistas independientes y velara por que todas las amenazas y los ataques denunciados contra periodistas, trabajadores de los medios de difusión, ONG y defensores de los derechos humanos se investigaran de manera pronta, exhaustiva, imparcial e independiente⁵³.

31. AI informó de que, en noviembre de 2013, el Ministerio del Interior creó una comisión encargada de supervisar la actuación de las autoridades competentes en la investigación de casos de amenazas y violencia contra periodistas, asesinatos de periodistas y ataques contra la propiedad de los medios de difusión. No obstante, observó que a la comisión se le había denegado el acceso a documentos clasificados pertinentes, que cinco de sus miembros que no pertenecían a las instituciones del Estado seguían sin tener autorización de seguridad y que la comisión no se había reunido desde 2016⁵⁴.

32. El Comisario del Consejo de Europa observó que, aunque ahora eran los tribunales civiles los que entendían en casos de difamación, era importante garantizar que todos los fallos judiciales se atuvieran íntegramente a los requisitos del artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y recordó que las sentencias en las que se imponían unas indemnizaciones por daños y perjuicios de cuantía desproporcionada podían atentar contra ese artículo⁵⁵.

33. El Comisario del Consejo de Europa estimó inadmisibles que algunos líderes políticos formularan en público declaraciones incendiarias, incluidos insultos personales, contra algunos periodistas y su trabajo. Asimismo, tomó nota de los informes según los cuales el contenido de los medios de difusión estaba considerablemente influenciado por los intereses económicos y políticos de los propietarios de esos medios, y de que la propiedad de los medios de difusión no era transparente⁵⁶.

34. Alliance Defending Freedom International (ADF International) observó que se exigía, por ley, a los grupos religiosos que se inscribieran en la policía en un plazo de 15 días a partir de su constitución, a fin de que se los reconociera como personas jurídicas. También observó que la mayoría de los grupos religiosos se oponían al proyecto de ley de libertad religiosa de Montenegro propuesto por el Gobierno en 2015, en virtud del cual solo los ciudadanos montenegrinos estarían autorizados a constituir grupos religiosos e impartir clases de religión, se exigiría a esos grupos que “informaran confidencialmente” al Gobierno antes de nombrar a sus cargos eclesiásticos y pasarían a ser propiedad del Estado la totalidad de las iglesias y los monasterios construidos antes de 1918⁵⁷. ADF International recomendó a Montenegro que velara por que ningún sistema de registro de comunidades religiosas discriminara a ningún individuo o grupo, y que las autoridades se abstuvieran de intervenir en los asuntos internos del gobierno eclesial y de apoyar a una facción religiosa cualquiera o favorecerla injustamente⁵⁸.

35. El Comité Consultivo del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales observó que no se habían hecho progresos apreciables en la restitución de los bienes religiosos confiscados por el antiguo régimen comunista e invitó a las autoridades a que procedieran a dicha restitución⁵⁹.

Prohibición de todas las formas de esclavitud⁶⁰

36. En 2016, el Grupo de Expertos en la Lucha contra la Trata de Seres Humanos (GRETA) observó que se había adoptado una estrategia nacional de lucha contra la trata de seres humanos para el período 2012-2018, que se aplicaría mediante unos planes de acción

anuales o bienales. No obstante, observó también que no había una evaluación o supervisión externa de la aplicación de la estrategia ni de los planes y recomendó a Montenegro que estudiara la posibilidad de nombrar un mecanismo independiente que supervisara las actividades de lucha contra la trata de las instituciones del Estado⁶¹

37. En 2016, el Comité de las Partes en el Convenio del Consejo de Europa sobre la Lucha contra la Trata de Seres Humanos acogió con satisfacción una serie de progresos en la labor realizada por Montenegro para luchar contra la trata de seres humanos⁶². Recomendó a Montenegro que emprendiera iniciativas adicionales para asegurarse de que todas las víctimas de la trata se beneficiaran de medidas de asistencia y protección; facilitara la obtención de una indemnización a las víctimas; garantizara la aplicación de la disposición en virtud de la cual no podría castigarse a una persona por los actos ilícitos que hubiera cometido en su condición de víctima de la trata, y velara por que los casos de trata de seres humanos, incluidos aquellos en que estuvieran implicados funcionarios públicos, se investigaran y llevaran a juicio y dieran lugar a la imposición de unas sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias⁶³.

*Derecho a la intimidad y a la vida familiar*⁶⁴

38. El Ombudsman observó que aún no se había aprobado la Ley de Uniones Registradas, que se había elevado al Parlamento en 2012⁶⁵.

3. Derechos económicos, sociales y culturales

*Derecho a trabajar y a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias*⁶⁶

39. El Ombudsman informó de que las oportunidades de empleo no habían mejorado apreciablemente y de que la situación de los grupos y las personas desempleados vulnerables, como las personas de edad, las personas con discapacidad, los romaníes y los desplazados, era particularmente difícil. Consideraba indispensable que se intensificaran las actividades para reducir el desempleo, se aumentara el salario mínimo y se garantizara que las empresas privadas acataran la legislación laboral⁶⁷.

40. El Comisario del Consejo de Europa alabó los esfuerzos que habían hecho hasta el momento las autoridades, pero observó que los romaníes seguían afrontando graves dificultades en el ámbito del empleo⁶⁸.

41. En 2016, el Comité Europeo de Derechos Sociales informó de que en Montenegro los nacionales de otros Estados partes no tenían acceso a algunos trabajos, lo que constituía discriminación por motivo de la nacionalidad, y que en la legislación se prohibía a las mujeres ejercer algunas ocupaciones, lo que constituía una discriminación por motivo del sexo⁶⁹.

42. La Organización Europea de Asociaciones Militares informó sobre el trato discriminatorio que afectaba al personal civil y al personal militar con contratos temporales de las fuerzas armadas montenegrinas en diversos aspectos, en particular los derechos de vivienda, las condiciones de trabajo, las prestaciones y las indemnizaciones de salud y por condiciones de peligro, la duración de los contratos y la reinserción en la vida civil⁷⁰.

Derecho a la seguridad social

43. El Comité Europeo de Derechos Sociales informó de que en Montenegro la duración de la prestación de desempleo era demasiado breve y el nivel mínimo de la pensión de jubilación era insuficiente⁷¹.

*Derecho a un nivel de vida adecuado*⁷²

44. El Comité Europeo de Derechos Sociales observó que en Montenegro el nivel de asistencia social era manifiestamente insuficiente y que las prestaciones familiares no cubrían a un número considerable de familias⁷³.

45. AI observó que las recomendaciones sobre el derecho a una vivienda digna de los refugiados procedentes de Kosovo, que llevaban viviendo en los campamentos de Konik, a las afueras de Podgorica, desde 1999, solo se habían hecho efectivos parcialmente y que

unas 977 personas seguían en Konik I casi 18 años después de que hubieran huido de Kosovo⁷⁴. La ECRI acogió favorablemente los esfuerzos realizados por las autoridades, por intermedio del Programa Regional de Viviendas, para resolver el problema de los campamentos de Konik y cerrarlos. No obstante, le seguía preocupando que la solución propuesta para el problema de la vivienda fuera construir unos alojamientos ordinarios en el recinto de los campamentos, que se hallaban en las afueras de Podgorica y estaban aislados de la mayoría de la población. Además, la ECRI no tenía conocimiento de que las comunidades romaní, ashkalí y egipcia hubieran participado en el proceso para decidir esa importante cuestión que las afectaba⁷⁵.

*Derecho a la salud*⁷⁶

46. El Comisario del Consejo de Europa observó que en 2012 el Gobierno había adoptado una nueva estrategia para mejorar la situación de los romaníes y los egipcios en Montenegro para el período 2012-2016, así como el correspondiente plan de acción, en los que, entre otras cosas, se preveían medidas dirigidas a concienciar a los romaníes de su derecho a la salud. Tomó nota de las actividades realizadas por el Ministerio de Sanidad en ese ámbito, entre ellas las iniciativas de concienciación, la designación de mediadores de salud que trataban con los romaníes y les brindaban la asistencia necesaria, y la elaboración de una estrategia de atención de la salud reproductiva en la que se prestaba atención especial a las mujeres romaníes. El Comisario del Consejo de Europa esperaba que esa estrategia ayudara a resolver las dificultades inherentes a la mala salud reproductiva de las romaníes, sobre todo en los campamentos de Konik⁷⁷.

*Derecho a la educación*⁷⁸

47. El Ombudsman observó que, con independencia de las medidas adoptadas, el problema de la escasa cobertura de la enseñanza preescolar seguía presente y que la actual red de establecimientos preescolares no ofrecía una enseñanza accesible y de calidad a todos los niños. También observó que había mejorado la inclusión de los niños con necesidades educativas especiales en el sistema de enseñanza ordinario, pero que había que reforzar la cooperación intersectorial⁷⁹.

48. El Comité Consultivo del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales observó que se había organizado la enseñanza en idiomas minoritarios en los niveles primario y secundario en los municipios donde vivían personas pertenecientes a la minoría albanesa y que se habían aprobado unos nuevos programas de estudio en materia de idiomas y literatura en los que se incluían elementos de los idiomas y las literaturas serbios, bosnios y croatas. Recomendó a Montenegro que velara por que hubiera unos libros de texto y unos manuales de buena calidad de todas las asignaturas que se enseñaran en los idiomas minoritarios en todos los niveles educativos y que alentara a las escuelas a que hicieran un uso sistemático de la posibilidad que se les ofrecía en el programa de estudios general de reflejar la identidad y la cultura de las personas pertenecientes a minorías nacionales⁸⁰.

49. El Comité Consultivo del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales observó que, aunque había aumentado el número de niños romaníes que cursaban la enseñanza primaria, seguía siendo urgente que se adoptaran medidas de carácter continuo para incrementar su presencia en la enseñanza de los niveles posteriores al primario. Acogió favorablemente los esfuerzos que había hecho Montenegro a ese respecto y recomendó que el Consejo de la Minoría Romaní participara en todas las etapas de los programas de educación, en concreto en su diseño, su supervisión y su evaluación⁸¹.

50. En relación con la instauración de un servicio de autobuses para trasladar a los niños romaníes de los campamentos de Konik a diversas escuelas de los alrededores de Podgorica, el Comisario del Consejo de Europa estimó que sería aconsejable ofrecer primero a las familias de los niños interesados una vivienda adecuada y ocuparse después de que esos niños asistieran a escuelas ordinarias donde se pudieran mezclar con niños de otras comunidades⁸².

51. El Ombudsman indicó que había que reforzar los servicios de atención psicológica y pedagógica de las escuelas para ofrecer a los niños, los padres y los maestros apoyo adecuado para tratar la cuestión del aumento de la violencia entre compañeros⁸³.

4. Derechos de personas o grupos específicos

*Mujeres*⁸⁴

52. El Ombudsman informó de que, a pesar de haberse mejorado la legislación y de haberse aprobado unos documentos estratégicos, la desigualdad de género seguía siendo patente, como denotaban la falta de participación política y social de las mujeres, la desigualdad económica entre los hombres y ellas, el reparto desigual de las responsabilidades dentro de la familia y las diferencias de acceso a los derechos de propiedad⁸⁵.

53. En la comunicación conjunta 1 (JS 1) se señaló que la violencia doméstica era un problema generalizado en Montenegro. Se observó que Montenegro había tomado medidas decisivas para proteger a las víctimas y exigir responsabilidades a los agresores, como la aprobación de la Ley de Protección contra la Violencia Doméstica y un protocolo de actuación, prevención y protección contra la violencia familiar; pero subrayó que había que tomar medidas adicionales⁸⁶.

54. En la JS 1 se observó que las instancias principales que participaban en la lucha contra la violencia doméstica, como la policía, los jueces, los fiscales, los profesionales de la salud y el personal del Centro de Bienestar Social, solían carecer de un conocimiento adecuado de la Ley de Protección contra la Violencia Doméstica, no entendían la dinámica de esa violencia, solían ser insensibles hacia las víctimas y no exigían responsabilidades a los agresores. En la JS1 se recomendó a Montenegro que impartiera formación periódica exhaustiva a todas las instancias del sistema y otorgara prioridad a la seguridad de las víctimas, por ejemplo informando sistemáticamente a todas ellas de la existencia de medidas de protección y de su derecho a disponer de un abogado que las defendiera, prohibiendo el recurso al “careo” por parte de los jueces en los casos de violencia doméstica y financiando adecuadamente los servicios que prestaban las ONG a las víctimas⁸⁷. En la JS1 también se observó que había que armonizar las disposiciones del derecho penal, el derecho de faltas y la legislación de familia con la Ley de Protección contra la Violencia Doméstica⁸⁸.

55. El Ombudsman consideró esencial que se intensificaran y mejoraran la labor de los equipos interdisciplinarios y la supervisión de la aplicación de las medidas de protección, las medidas de seguridad y las condenas de ejecución condicional que generalmente se imponían a los reos de violencia doméstica⁸⁹.

*Niños*⁹⁰

56. La Iniciativa Global para Acabar con Todo Castigo Corporal hacia Niños y Niñas acogió favorablemente la aprobación de unas enmiendas a la Ley de Familia en las que se prohibían “los castigos corporales u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes” y se ampliaba esa prohibición a los progenitores, los tutores y las demás personas que se ocuparan del niño o estuvieran en contacto con él. Sin embargo, como en la Ley no figuraba una definición del término “castigos corporales”, la Iniciativa Global recomendó a Montenegro que decretara e hiciera efectiva la prohibición legal de todos los castigos corporales contra niños, por muy leves que fueran, en todos los ámbitos de la vida de estos, como cuestión prioritaria⁹¹.

*Personas con discapacidad*⁹²

57. El Ombudsman observó que había que mejorar la situación de las personas con discapacidad ofreciéndoles un entorno físicamente accesible, superando las barreras de comunicación y reforzando los servicios de apoyo y las tecnologías auxiliares. Subrayó que había que aplicar el concepto de “apoyo para la adopción de decisiones” y promover la vida independiente de las personas con discapacidad suprimiendo todas las barreras que

entorpecieran su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás personas⁹³.

58. El Comisario del Consejo de Europa alabó que se hubiera fortalecido el marco legislativo e institucional nacional relativo a los derechos humanos de las personas con discapacidad y exhortó a las autoridades a que redoblaran sus esfuerzos por aplicar la legislación de planificación de espacios. Asimismo, observó que algunas deficiencias de la legislación, como la ausencia de sanciones por el incumplimiento de la obligación que tenían los empleadores de ofrecer “ajustes razonables”, suscitaban preocupación⁹⁴.

*Minorías*⁹⁵

59. El Comité Consultivo del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales observó que seguía prevaleciendo un clima de tolerancia y entendimiento entre las personas pertenecientes a las minorías nacionales y la mayoría de la población en Montenegro, particularmente en los municipios en cuya población había mezcla de etnias⁹⁶. Celebró que las disposiciones legislativas que garantizaban los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales y figuraban en la Ley de Derechos de las Minorías y en la Constitución de 2007 se hubieran ampliado y reforzado mediante otra serie de disposiciones legislativas relativas a la protección de datos, la cultura, la educación, las elecciones, el registro civil y los documentos de identidad, pero observó que había problemas considerables para aplicar esas disposiciones⁹⁷.

60. El Comité Consultivo del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales observó que Montenegro no había modificado la definición del término “minoría nacional” que figuraba en la Ley de Derechos de las Minorías para armonizarla con la Constitución. En particular, mientras que en la citada Ley se establecía una relación directa entre ciudadanía y minorías nacionales, en la Constitución de 2007 no se establecía esa relación explícita⁹⁸.

61. El Ombudsman observó que había que mejorar, aún más, la situación de los grupos minoritarios nacionales garantizándoles una representación proporcional en los ámbitos estatal y local del sector público y supervisando la aplicación de las medidas adoptadas⁹⁹.

62. El Comité Consultivo del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales observó que, a pesar de los esfuerzos realizados por las autoridades para mejorar la situación de los romaníes en una serie de esferas, particularmente en el marco de la Estrategia para Mejorar la Situación de los Romaníes y los Egiptanos en Montenegro para el período 2012-2016, un gran número de romaníes no participaban en la vida económica del país¹⁰⁰. Observó que había estereotipos negativos y prejuicios persistentes contra las personas pertenecientes a la minoría romaní e invitó a las autoridades a que promovieran el diálogo intercultural y el entendimiento y el respeto mutuos, y a que combatieran los prejuicios contra las personas pertenecientes a las minorías nacionales y los desplazados internos que vivían en Montenegro, particularmente mediante la educación y los medios de difusión¹⁰¹.

63. El Comité Consultivo del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales exhortó a Montenegro a que siguiera apoyando la emisión de programas de radio y televisión en los idiomas de las minorías nacionales, emitiera noticias, en la radio y la televisión, sobre las cuestiones que afectaban a las minorías nacionales y velara por que las emisoras de radio y televisión públicas incorporaran, de manera general, los intereses de las minorías en su programación ordinaria¹⁰².

*Migrantes, refugiados, solicitantes de asilo y desplazados internos*¹⁰³

64. El Consejo de Europa observó que el Comisario del Consejo de Europa había exhortado a las autoridades a que redoblaran sus esfuerzos por garantizar que los desplazados que lo desearan obtuvieran la regularización de su condición jurídica en Montenegro¹⁰⁴.

65. El Comité Ministerial del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales recomendó a Montenegro que siguiera ayudando a los desplazados internos a obtener documentos de identidad; hallara, en consulta con los interesados, soluciones duraderas que permitieran cerrar los campamentos de Konik, y velara por que los habitantes de los campamentos tuvieran oportunidades de integrarse o repatriarse adecuadamente, en particular asignando los recursos necesarios¹⁰⁵.

*Apátridas*¹⁰⁶

66. AI observó que, a pesar de haber ratificado en 2013 la Convención para Reducir los Casos de Apatridia, de 1961, Montenegro no tenía un procedimiento para determinar la apatridia y declaró que al menos 800 romanés y egipcianos seguían en peligro de convertirse en apátridas. Recomendó a Montenegro que adoptara medidas urgentes para incorporar, en la ley correspondiente, un procedimiento fiable para determinar la apatridia y garantizar, así, que todos los romanés y los egipcianos de Kosovo estuvieran legitimados para ejercer plenamente sus derechos¹⁰⁷.

Notas

¹ The stakeholders listed below have contributed information for this summary; the full texts of all original submissions are available at: www.ohchr.org.

Civil society

Individual submissions:

ADF International	Alliance Defending Freedom International (Switzerland);
AI	Amnesty International, London (United Kingdom);
EUROMIL	European Organisation of Military Associations (Belgium);
GIEACPC	Global Initiative to End All Corporal Punishment of Children (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland).

Joint submissions:

JS1	Joint submission 1 submitted by: The Advocates for Human Rights (United States of America); SOS Hotline for Women and Children Victims of Violence-Niksic (Montenegro); Women's Rights Center (Montenegro).
-----	---

National human rights institution:

Ombudsman	Protector of Human Rights and Freedoms of Montenegro (Montenegro).
-----------	--

Regional intergovernmental organization(s):

CoE	The Council of Europe, Strasbourg (France);
-----	---

Attachments:

(CoE-CPT) Report to the Government of Montenegro on the visit to Montenegro carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment from 13 to 20 February, 2013, CPT/Inf(2014)16;

(CoE-Commissioner) Report by Mr. Nils Muižnieks, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, following his visit to Montenegro from 17 to 20 March 2014, Strasbourg, CommDH (2014) 13;

(CoE-ECRI) European Commission against Racism and Intolerance Conclusions on the Implementation of the Recommendations in Respect of Montenegro Subject to Interim Follow-Up, adopted on 9 December 2014, CRI(2015)7;

(CoE-ACFC) – Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Second Opinion on Montenegro, adopted on 19 June 2013, Strasbourg, ACFC/OP/II(2013)002;

(CoE-CM) – Committee of Ministers under the terms of Articles 24 to 26 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Resolution on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Resolution by Montenegro, CM/ResCMN(2015)2;

(CoE-GRETA) – Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Montenegro, adopted on 8 July 2016, GRETA(2016)19;
 (CoE-CP) – Committee of the Parties to the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, Recommendation on the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human beings by Montenegro, adopted on 4 November 2016; CP(2016)10;
 (CoE-GRECO) – Group of States against Corruption, Fourth Evaluation Round, Evaluation Report Montenegro, adopted on 19 June 2015, Greco Eval IV Rep (2014) 6E;
 (CoE-ESC) Factsheet on Montenegro of the Department of the European Social Charter, Directorate General of Human Rights and the Rule of Law;
 OSCE/ODIHR Office for Democratic Institutions and Human Rights of the Organisation for Security and Co-operation in Europe, Warsaw, Poland.

OSCE/ODIHR

- ² For relevant recommendations, see A/HRC/23/12, paras. 117.43, 118.1 and 119.1-119.8.
³ See CoE, p. 5.
⁴ See CoE-Commissioner, p. 12.
⁵ For relevant recommendations, see A/HRC/23/12, paras. 117.1-117.7, 117.9.
⁶ See Ombudsman, p. 1.
⁷ See Ombudsman, p.3. See also CoE-CPT, para. 9.
⁸ See AI, p. 2.
⁹ See CoE-CPT, para. 10.
¹⁰ For relevant recommendations, see A/HRC/23/12, paras. 117.19-117.27, 117.33-117.35 and 118.8.
¹¹ See Ombudsman, p. 3. See also CoE-Commissioner, p. 15; CoE-ACFC, p. 6; and CoE-CM, p. 1.
¹² See CoE-Commissioner, p.15.
¹³ See Ombudsman, p. 3.
¹⁴ See AI, pp. 2-3.
¹⁵ See CoE-ECRI, p. 6.
¹⁶ See CoE-Commissioner, p.3 and 21.
¹⁷ See CoE-CM, pp. 3 and 4.
¹⁸ See CoE-Commissioner, p. 16.
¹⁹ See Ombudsman, p. 5.
²⁰ See CoE, p. 3. See also CoE-Commissioner, pp. 4 and 18.
²¹ See Ombudsman, p. 2.
²² For relevant recommendations, see A/HRC/23/12, paras. 117.8, 117.36 and 119.12.
²³ See AI, pp. 2 and 9.
²⁴ See CoE-ACFC, p. 22.
²⁵ See AI, pp. 7-8.
²⁶ See CoE-CPT, paras. 14, and 16-18.
²⁷ See CoE-CPT, para. 25.
²⁸ See CoE-CPT, para. 30.
²⁹ See CoE-CPT, paras. 38, 40.
³⁰ See CoE-CPT, paras. 41-43.
³¹ See CoE-Commissioner, p. 4. See also CoE, p. 2.
³² See CoE, p. 3.
³³ For relevant recommendations, see A/HRC/23/12, paras. 117.52-117.62, 118.11 and 119.13.
³⁴ See CoE-GRECO, p. 3.
³⁵ See CoE-GRECO, p. 7.
³⁶ See Ombudsman, p. 2.
³⁷ See CoE-GRECO, pp. 3-4, 22-24 and 38.
³⁸ See CoE-GRECO, pp.29-30, 36 and 38-39.
³⁹ See CoE-ACFC, p. 26.
⁴⁰ See A/HRC/23/12, para. 118.11 (Spain).
⁴¹ See A/HRC/23/12, para. 119.13 (Switzerland).
⁴² See AI, pp. 3-4 and 9. See also CoE-Commissioner, pp.7-9.
⁴³ See CoE, p. 2.
⁴⁴ See A/HRC/23/12, para. 117.62 (France).

- ⁴⁵ See AI, pp. 5 and 9. See also CoE, p. 2.
- ⁴⁶ See CoE, p. 2.
- ⁴⁷ For relevant recommendations, see A/HRC/23/12, paras. 117.37, 117.63-117.71, 118.12-118.13 and 119.14-119.15.
- ⁴⁸ See CoE-ACFC, pp.8-9. See also CoE-CM, pp. 3 and 4.
- ⁴⁹ See OSCE/ODIHR, p. 2.
- ⁵⁰ See CoE-ACFC, p. 5 and 9. See also CoE-CM, p. 4.
- ⁵¹ See Ombudsman, p. 4.
- ⁵² See AI, pp. 5-6.
- ⁵³ See AI, p. 9. See also CoE, p. 3.
- ⁵⁴ See AI, p. 6.
- ⁵⁵ See CoE-Commissioner, p. 23.
- ⁵⁶ See CoE-Commissioner, p. 25.
- ⁵⁷ See ADF International, paras. 7-14.
- ⁵⁸ See ADF International, para. 16.
- ⁵⁹ See CoE-ACFC, p. 23.
- ⁶⁰ For relevant recommendations, see A/HRC/23/12, paras. 117.46-117.51 and 118.1.
- ⁶¹ See CoE-GRETA, paras. 23-26.
- ⁶² See CoE-CP, pp. 1-2.
- ⁶³ See CoE-CP, p. 1-3. See also CoE-GRETA, paras. 88-131, 144-160.
- ⁶⁴ For relevant recommendations, see A/HRC/23/12, para. 118.7.
- ⁶⁵ See Ombudsman, p. 5.
- ⁶⁶ For relevant recommendations, see A/HRC/23/12, paras. 117.29 and 118.6.
- ⁶⁷ See Ombudsman, p. 2.
- ⁶⁸ See CoE-Commissioner, pp. 17 and 21. See also ODIHR/OSCE, p. 8.
- ⁶⁹ See CoE-ESC, pp. 3 and 4.
- ⁷⁰ See EUROMIL, pp. 1-2.
- ⁷¹ See CoE-ESC, p. 4.
- ⁷² For relevant recommendations, see A/HRC/23/12, paras. 117.10-117.11.
- ⁷³ See CoE-ESC, p. 4.
- ⁷⁴ See AI, p. 1. See also ODIHR/OSCE, p. 7.
- ⁷⁵ See CoE-ECRI, pp. 6-7.
- ⁷⁶ For relevant recommendations, see A/HRC/23/12, para.118.3.
- ⁷⁷ See CoE-Commissioner, p. 16.
- ⁷⁸ For relevant recommendations, see A/HRC/23/12, paras. 117.77, 117.87 and 118.3-118.4.
- ⁷⁹ See Ombudsman, p. 3.
- ⁸⁰ See CoE-ACFC, pp. 8 and 28-29, 32. See also CoE-CM, p. 2 and 3-4.
- ⁸¹ See CoE-ACFC, p. 8, 29-31. See also CoE-CM, p. 3-4; and ODIHR/OSCE, p. 8.
- ⁸² See CoE-Commissioner, p. 18.
- ⁸³ See Ombudsman, p. 3.
- ⁸⁴ For relevant recommendations, see A/HRC/23/12, paras. 117.28-117.31, 117.38-117.42, 117.44-117.45 and 118.6-118.7.
- ⁸⁵ See Ombudsman, p. 4.
- ⁸⁶ See JS1, p. 2.
- ⁸⁷ See JS1, pp. 2, 4-9 and 10-11.
- ⁸⁸ See JS1, p.4.
- ⁸⁹ See Ombudsman, p. 4. See also JS1, pp. 7-8.
- ⁹⁰ For relevant recommendations, see A/HRC/23/12, paras. 117.12-117.18, 117.32, 118.2-118.5, 118.10 and 119.9-119.11.
- ⁹¹ See GIEACPC, p. 1 and 3. See also OSCE/ODIHR, p. 5.
- ⁹² For relevant recommendations, see A/HRC/23/12, paras. 117.24 and 117.72-117.77.
- ⁹³ See Ombudsman, p. 4.
- ⁹⁴ See CoE-Commissioner, pp. 4, 19 and 21. See also OSCE/ODIHR, p. 3.
- ⁹⁵ For relevant recommendations, see A/HRC/23/12, paras. 117.24-117.25 and 117.78-117.88.
- ⁹⁶ See CoE-ACFC, pp. 7 and 20.
- ⁹⁷ See CoE-ACFC, p. 6.
- ⁹⁸ See CoE-ACFC, p. 6 and 11. See also CoE-CM, p.1.
- ⁹⁹ See Ombudsman, p. 4.
- ¹⁰⁰ See CoE-ACFC, p. 9. See also CoE-Commissioner, p. 4.
- ¹⁰¹ See CoE-ACFC, p. 7, 21.
- ¹⁰² See CoE-ACFC, pp. 1, 7 and 25. See also CoE-CM, p. 2.
- ¹⁰³ For relevant recommendations, see A/HRC/23/12, paras. 117.24-117.25, 117.27 and 117.89-117.96.
- ¹⁰⁴ See CoE, p. 2.

¹⁰⁵ See CoE-CM, p. 4.

¹⁰⁶ For relevant recommendations, see A/HRC/23/12, paras.119.5-119.6.

¹⁰⁷ See AI, pp. 1-2, 9. See also CoE, p. 2.
