



Asamblea General

Distr. general
16 de diciembre de 2010
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

16º período de sesiones

Tema 3 de la agenda

Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo

Informe de la Experta independiente sobre cuestiones de las minorías, Sra. Gay McDougall

Resumen

En el presente informe se resumen las actividades emprendidas por la Experta independiente sobre cuestiones de las minorías. Desde la presentación de su anterior informe, la Experta independiente llevó a cabo dos misiones oficiales, a Colombia y a Viet Nam, para celebrar consultas sobre cuestiones de las minorías.

La Experta independiente ha continuado sus actividades para promover la aplicación de la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas. Ha llevado a cabo amplias consultas con respecto a todos los elementos de su mandato. Ha asistido a seminarios y conferencias de expertos, convocado consultas, dialogado con los Estados, organismos especializados, órganos y mecanismos del sistema de las Naciones Unidas y organizaciones intergubernamentales regionales. Ha entablado amplias consultas con la sociedad civil y directamente con las comunidades minoritarias. Ha guiado y preparado las reuniones anuales del Foro sobre Cuestiones de las Minorías, que en 2010 examinó el tema "Las minorías y la participación efectiva en la vida económica". La Experta independiente presentó su informe a la Asamblea General en su sexagésimo quinto período de sesiones.

En el presente informe, la Experta independiente se centra en la función de la protección de los derechos de las minorías en la prevención de conflictos. Destaca que, entre los elementos esenciales de una estrategia de prevención de conflictos que afectan a las minorías, figuran el respeto de los derechos de las minorías, en particular en lo que se refiere a la igualdad en el acceso a oportunidades económicas y sociales; la participación efectiva de las minorías en la adopción de decisiones; el diálogo entre las minorías y las mayorías dentro de las sociedades, y el desarrollo constructivo de prácticas y mecanismos institucionales para dar cabida a la diversidad dentro de la sociedad. La atención a los derechos de las minorías en una fase temprana —antes de que los agravios generen tensiones y violencia— aportaría una contribución inestimable a la cultura de la prevención dentro de las Naciones Unidas, ayudaría a salvar incontables vidas y promovería la estabilidad y el desarrollo. Entre las recomendaciones formuladas en el informe, figura la propuesta de que se refuercen los conocimientos acerca de los derechos de las minorías y se los integre exhaustivamente en todo el sistema de las Naciones Unidas.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Primera parte		
Informe sobre las actividades de la Experta independiente		
I. Introducción	1–2	3
II. Actividades de la Experta independiente	3–23	3
A. Visitas a países	3–5	3
B. Foro sobre Cuestiones de las Minorías	6–13	4
C. Colaboración con los organismos especializados de las Naciones Unidas	14–18	6
D. Actividades de promoción de las cuestiones de las minorías en el contexto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio	19–23	7
Segunda parte		
Estudio temático: el papel de la protección de los derechos de las minorías en la promoción de la estabilidad y la prevención del conflicto		
I. Introducción	24–43	9
A. El vínculo entre las violaciones de los derechos de las minorías y los conflictos violentos	31–39	10
B. Indicadores de alerta temprana	40–43	12
II. Protección de los derechos de las minorías – un instrumento nacional para evitar conflictos violentos	44–64	13
A. La participación efectiva en la vida política y adopción de decisiones	48–51	14
B. Protección de la identidad cultural	52–55	15
C. La no discriminación y la igualdad	56–64	15
III. Una perspectiva de los derechos de las minorías en el plano internacional – una herramienta para la prevención de conflictos	65–79	17
A. Marco institucional de las Naciones Unidas	66–77	18
B. Organizaciones regionales	78–79	20
IV. Conclusiones y recomendaciones	80–102	21
A. Recomendaciones en el nivel nacional	85–94	22
B. Recomendaciones en el nivel internacional	95–102	23

Primera parte

Informe sobre las actividades de la Experta independiente

I. Introducción

1. La Experta independiente se complace en presentar al Consejo de Derechos Humanos su informe anual, de conformidad con la resolución 7/6 del Consejo, de 27 de marzo de 2008, que es su sexto informe desde que asumió el mandato. En el informe, la Experta proporciona una visión general de las actividades realizadas desde su informe anterior. Además incluye un debate temático sobre el papel de la protección de los derechos de minorías en la promoción de la estabilidad y la prevención de conflictos.

2. La Experta independiente ha continuado su trabajo para promover la aplicación de la Declaración sobre los Derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas (Declaración de 1992 sobre las Minorías). Ha llevado a cabo amplias consultas con respecto a todos los elementos de su mandato, asistido a seminarios y conferencias de expertos, convocado consultas, dialogado con Estados, organismos especializados, órganos y mecanismos del sistema de las Naciones Unidas y organizaciones intergubernamentales regionales. Ha entablado amplias consultas con la sociedad civil y directamente con las comunidades minoritarias. La experta independiente aplica una perspectiva de género en todos los aspectos de su trabajo.

II. Actividades de la Experta independiente

A. Visitas a países

3. La experta independiente visitó Colombia del 1º al 12 de febrero de 2010. El objetivo de su visita era evaluar la situación de las comunidades minoritarias identificadas como afrocolombianas, negras, raizales y palenqueras. La visita brindó una oportunidad única para entablar consultas sobre la extensa legislación, políticas y prácticas del país en relación con las personas pertenecientes a estas comunidades y la aplicación por el país de la Declaración de 1992 sobre las Minorías. Entre los temas tratados durante la visita figuró el desplazamiento y el despojo de tierras, la pobreza y la violencia contra las comunidades, tanto en entornos urbanos como rurales. El informe de la misión figura en el documento A/HRC/16/45/Add.1.

4. La Experta independiente visitó Viet Nam del 5 al 15 de julio de 2010. Se trasladó a aldeas remotas, así como a los centros urbanos de Hanoi y Ho Chi Minh. El Gobierno de Viet Nam ha puesto en marcha iniciativas para hacer frente a la pobreza desproporcionada experimentada por las comunidades étnicas minoritarias, tema que se convirtió en el enfoque central de la visita de la Experta independiente. También examinó los derechos de las minorías religiosas y la medida en que los niños de las minorías tienen suficientes oportunidades de recibir enseñanza en su propia lengua étnica en los primeros años de educación. El informe de la misión figura en el documento A/HRC/16/45/Add.2.

5. La Experta independiente agradece a los Gobiernos de Colombia y Viet Nam por su cooperación durante la preparación y realización de sus visitas y espera continuar el diálogo constructivo con respecto a su análisis y recomendaciones. La Experta independiente espera una respuesta positiva de los siguientes Estados que ha solicitado visitar: Bangladesh, Camboya, China, Guinea, Indonesia, Irán (República Islámica del), Kenya, Malasia, Nepal,

Nicaragua, Nigeria, Panamá, República Árabe Siria, Sri Lanka, Suriname, Tailandia y Turquía.

B. Foro sobre Cuestiones de las Minorías

6. El Foro de las Naciones Unidas sobre Cuestiones de las Minorías, establecido en virtud de la resolución 6/15, del Consejo de Derechos Humanos, tiene el mandato de proporcionar una plataforma para promover el diálogo y la cooperación en cuestiones relativas a las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, y aportar contribuciones temáticas y conocimientos especializados a la labor de la Experta independiente sobre cuestiones de las minorías. La Experta independiente debe orientar la labor del Foro, preparar sus reuniones anuales y formular recomendaciones al Consejo de Derechos Humanos sobre cuestiones temáticas que podrían ser consideradas por el Foro, e informar sobre las recomendaciones del Foro al Consejo. En diciembre de 2008, el primer Foro sobre Cuestiones de las Minorías examinó las minorías y el derecho a la educación (A/HRC/10/11/Add.1). En noviembre de 2009 el Foro, en su segundo período de sesiones anual, examinó las minorías y su participación política efectiva (A/HRC/13/25). El Foro ha logrado identificar y analizar las mejores prácticas, desafíos, oportunidades e iniciativas para la aplicación ulterior de la Declaración de 1992 sobre las Minorías y ha producido resultados tangibles en forma de recomendaciones temáticas de utilidad práctica para todos los interesados.

7. El tercer período de sesiones del Foro sobre Cuestiones de las Minorías se celebró los días 14 y 15 de diciembre de 2010 y consideró el tema de las minorías y su participación efectiva en la vida económica. La Declaración de 1992 sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas dispone que las personas pertenecientes a minorías tendrán el derecho de participar efectivamente en la vida cultural, religiosa, social, económica y pública (art. 2, párr. 2). Asimismo, dispone que velar por que las personas pertenecientes a minorías sean "parte integrante del desarrollo de la sociedad en su conjunto" es una condición necesaria para entablar o mantener relaciones de armonía y respeto entre los distintos componentes de la sociedad (párrafo 6 del preámbulo). Es más, la Declaración destaca que los Estados deberán examinar medidas apropiadas de modo que las personas pertenecientes a minorías puedan participar plenamente en el progreso y el desarrollo económicos de su país (art. 4, párr. 5).

8. La exclusión económica es causa, manifestación y consecuencia de la discriminación contra las personas pertenecientes a minorías. Muchas minorías han sido históricamente excluidas de la plena y efectiva participación en la vida económica, tanto en el mundo desarrollado como en desarrollo. Con frecuencia, se discrimina a las minorías en la búsqueda de empleo, por ejemplo, debido a su color, religión, idioma, nombre o incluso dirección. Habitualmente, las minorías están escasamente representadas incluso en el sector público, a pesar de la legislación que prohíbe la discriminación tanto en el sector público como en el privado. Es posible que sus miembros tengan dificultades para acceder al crédito o a préstamos para crear pequeñas empresas, y que vivan en las regiones más pobres o remotas, que ofrecen perspectivas limitadas de desarrollo económico. De manera análoga, los proyectos de desarrollo económico o actividades comerciales a gran escala que se han llevado a cabo en las tierras y territorios en que viven las minorías, pero sin previa consulta con ellas, han tenido efectos negativos, como desplazamientos, perpetuación de la pobreza y, en algunos casos, situaciones de violencia.

9. La exclusión de las minorías puede verse exacerbada por diferentes factores y problemas, como el empeoramiento de las condiciones económicas, las tensiones étnicas y el aumento de la discriminación. En algunos países, la desigual distribución regional de los recursos y servicios y la falta de infraestructuras básicas en regiones en las que viven las

minorías les impiden muchas veces ejercer plenamente sus derechos económicos y sociales. La desventaja numérica que supone la condición minoritaria también puede traducirse en falta de poder político y exclusión de la participación efectiva en los procesos de adopción de decisiones para proteger sus derechos, o en falta de acceso a los recursos de la justicia cuando se vulneran estos derechos. En la última década también surgieron desafíos nuevos e imprevistos, como la crisis alimentaria y económica mundial, que han demostrado tener mayor impacto en los grupos particularmente vulnerables y las minorías.

10. En consecuencia, los derechos de las minorías a participar efectivamente en la vida económica deben ser tenidos plenamente en cuenta por los gobiernos que aspiren a promover la igualdad a todos los niveles. Tanto para concretar la no discriminación en el empleo y hacer valer el principio de la responsabilidad empresarial como para articular iniciativas de desarrollo económico nacional y de asistencia internacional para el desarrollo, los gobiernos afrontan el permanente desafío de velar por la protección de los derechos de las minorías y por que éstas reciban los beneficios que les corresponden como miembros de pleno derecho de la sociedad. A ese respecto, en el marco de su respuesta a las crisis mundiales en curso, los organismos de desarrollo, las instituciones financieras y otros protagonistas de la cooperación internacional también se enfrentan al desafío de asegurar que las medidas adoptadas y la cooperación planificada para aliviar los efectos de la crisis no tengan consecuencias negativas para los derechos de las minorías. Las recomendaciones del tercer Foro sobre Cuestiones de las Minorías se presentarán al Consejo de Derechos Humanos en su 16º período de sesiones (A/HRC/16/46).

11. Durante el período del informe, la Experta independiente realizó el seguimiento de las actividades para promover la aplicación de las recomendaciones emanadas de las reuniones del Foro. Entre el 31 de octubre y el 3 de noviembre, participó en una conferencia parlamentaria internacional sobre el tema "Los parlamentos, las minorías y los pueblos indígenas: participación política efectiva", en Chiapas (México), organizado por la Unión Interparlamentaria, el Congreso de la Unión de México y el Gobierno de Chiapas, en colaboración con su mandato, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), entre otros asociados. La conferencia reunió a parlamentarios de todo el mundo para intercambiar las lecciones aprendidas y buenas prácticas, así como establecer un programa de acción para mejorar la participación efectiva de las minorías y los pueblos indígenas en la política. Las recomendaciones del segundo período de sesiones del Foro sobre Cuestiones de las Minorías, acerca del tema de las minorías y la participación política efectiva, constituyeron un recurso clave y tema de los debates de la conferencia.

12. A través de este importante acontecimiento mundial se trató de dar a conocer y utilizar como base las recomendaciones del Foro y otros recursos, con el fin de favorecer la acción práctica y la aplicación en el plano nacional. En los debates se examinaron temas como los factores que determinan el grado de participación de las minorías y los pueblos indígenas en la elaboración de leyes y medidas que les afectan; las medidas para superar la doble discriminación que enfrentan las mujeres indígenas y de minorías; los mecanismos para garantizar la rendición de cuentas de los representantes de las minorías y los indígenas; el papel de los partidos políticos en la representación de los intereses específicos de las minorías o los pueblos indígenas; las ventajas y limitaciones de las comisiones parlamentarias, y las lecciones que pueden extraerse de la participación de las minorías y los pueblos indígenas en los órganos de decisión a nivel regional, provincial y local.

13. Los días 18 y 19 de diciembre de 2010 la Experta independiente participó en un seminario de la sociedad civil celebrado en Nueva Delhi, titulado: "Cuestiones de las minorías y la exclusión social en Asia Meridional, Sudoriental y Oriental: desafíos y respuestas, prácticas positivas, enseñanzas y tareas futuras del Estado y la sociedad civil".

El seminario contó con la participación de representantes de organizaciones de derechos humanos de Bangladesh, Filipinas, la India, Indonesia, el Japón, Nepal, el Pakistán y Sri Lanka. Sus objetivos eran compartir información, hacer un balance de las cuestiones fundamentales, compartir iniciativas de promoción, identificar prácticas positivas, compartir información sobre los órganos y los mecanismos de las Naciones Unidas, identificar puntos de entrada y oportunidades para el diálogo con el sistema de las Naciones Unidas. El evento ofreció una importante oportunidad regional para que la Experta independiente promoviera el conocimiento y la aplicación de la Declaración de 1992 sobre las Minorías y las recomendaciones del Foro sobre Cuestiones de las Minorías¹.

C. Colaboración con los organismos especializados de las Naciones Unidas

14. A raíz de su colaboración con el PNUD para seguir mejorando las intervenciones de política y programación del Programa en cuestiones de minorías, la Experta independiente se complace en anunciar que el 26 de mayo de 2010 se presentó y distribuyó a las oficinas del PNUD y el personal a nivel mundial la publicación *Marginalized Minorities in Development Programming: A UNDP Resource Guide and Toolkit* (Minorías marginadas en la programación del desarrollo: Guía de recursos y guía práctica del PNUD)². Esta publicación es un resultado tangible de un proceso amplio de consulta y redacción, dirigido por un equipo especial compuesto por los principales asesores de política de todas las áreas de práctica del PNUD, las oficinas regionales, centros de servicios regionales, los profesionales de las oficinas de países, la experta independiente, el personal del ACNUDH, y Minority Rights Group International. El proceso también se benefició enormemente de las contribuciones que aportaron a un documento de discusión interna los representantes de organizaciones de la sociedad civil que trabajan en cuestiones de las minorías en más de 35 países.

15. La *Guía de recursos y guía práctica* proporciona una visión general de las normas jurídicas regionales e internacionales y mecanismos pertinentes de derechos de las minorías, y permitirá a los funcionarios del PNUD de todas las regiones entender las cuestiones conceptuales clave y los principios fundamentales para la promoción y protección de los derechos de las minorías. En este instrumento se examinan las oportunidades de programación y estrategias pertinentes para que el PNUD pueda integrar a las minorías en el desarrollo, lo que incluye apoyo para el desarrollo de la capacidad de los funcionarios y las instituciones gubernamentales, los funcionarios del PNUD y de las minorías, así como los puntos de partida posibles para las actividades de promoción efectiva y la creación de asociaciones. Se presta especial atención a las oportunidades y estrategias en las esferas de práctica del PNUD. Se proporcionan herramientas específicas para ayudar al personal del PNUD en la construcción o el fortalecimiento de su trabajo sobre las minorías en el desarrollo en ámbitos clave como: análisis de la situación, recopilación de datos y seguimiento y evaluación. En los anexos se presentan un gran número de materiales de referencia, incluidas conclusiones y recomendaciones seleccionadas sobre los derechos de las minorías en los órganos creados por tratados de las Naciones Unidas, y estudios e informes de la Experta independiente.

16. Este valioso material de referencia tiene posibilidades de aumentar las oportunidades para que las minorías tengan una participación y representación significativa en los procesos de desarrollo y se fortalezcan las alianzas para proteger y promover los derechos

¹ Puede consultar un examen de los procedimientos y los resultados de este evento en el documento A/HRC/16/45/Add.3.

² Disponible en <http://hrbaportal.org/wp-content/files/1282077542marginalisedminoritiesindevelopment.pdf>.

de las minorías. La Experta independiente espera que ese recurso se implante efectivamente en diferentes contextos regionales y nacionales, para lo cual se están redactando actualmente las estrategias se despliegue. Como una actividad regional inicial para poner en marcha y promover la *Guía*, la Experta independiente aportó una contribución a una reunión de comunidad de práctica de las instituciones nacionales de derechos humanos del Cáucaso y Asia Central, celebrada del 30 de septiembre al 1º de octubre de 2010, en Ereván (Armenia). Esta conferencia abordó el tema "Promover el programa de los derechos de las minorías y la igualdad de género – Papel de las instituciones nacionales de derechos humanos independientes y eficaces", durante cuyo debate se presentó a los participantes la *Guía de recursos*.

17. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) ha participado en intervenciones sobre los derechos de las minorías como parte de su estrategia general de programación centrada en los niños, que presta especial atención a los grupos vulnerables y excluidos. Las formas más visibles y comunes de intervención han sido en el ámbito de la educación, donde el tema principal ha sido la interculturalidad y la educación bilingüe, y en el de la salud, donde se despliegan esfuerzos especiales para hacer llegar servicios a los niños que viven en zonas de difícil acceso. El organismo organizó una consulta sobre cuestiones de los pueblos indígenas y las minorías, en abril de 2009, en la que participó la Experta independiente, como un paso importante para proporcionar una orientación amplia e interactiva en cuestiones que afectan a las minorías y los niños de las minorías en particular. Los administradores superiores, profesionales y expertos externos del UNICEF se fijaron como objetivo la identificación de un marco normativo y formas de fortalecer la orientación del programa en cuestiones de minorías, mejorar el intercambio de conocimientos, y promover la cooperación con los mecanismos internacionales y otros asociados.

18. Un balance exhaustivo de las actividades del UNICEF, realizado en 2009, reveló la participación activa de la organización en las iniciativas que aportaban ventajas reales a las comunidades que son minorías étnicas, religiosas y lingüísticas. Reconoció, sin embargo, la ausencia de una política global para orientar a las oficinas exteriores en la formulación de programas sobre las minorías y recomendó el diseño de un marco para la consolidación y mejora del trabajo futuro sobre las minorías. El UNICEF se propone asignar la máxima atención a la elaboración de esta estrategia en 2011. El 15 de diciembre de 2010, el UNICEF y el Minority Rights Group International organizaron conjuntamente un evento paralelo durante el tercer período de sesiones del Foro sobre Cuestiones de las Minorías. Presidido por la Experta independiente, la reunión ofreció la oportunidad para compartir la intervención del UNICEF en cuestiones de las minorías a nivel mundial, y presentar estudios de casos específicos de los países.

D. Actividades de promoción de las cuestiones de las minorías en el contexto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

19. La Experta independiente ha continuado su trabajo para aumentar la atención sobre cuestiones de las minorías en el contexto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Los estudios, incluido un informe de la Experta independiente en 2007 (A/HRC/4/9), han demostrado que las minorías a menudo no se benefician de las estrategias nacionales para alcanzar los Objetivos, que no tienen en cuenta las situaciones particulares y el impacto de la discriminación sobre las minorías. Al adoptar la Declaración del Milenio, los Jefes de Estado y de Gobierno han reconocido su "responsabilidad colectiva de respetar y defender los principios de la dignidad humana, la igualdad y la equidad en el plano mundial" (párr. 2) y decidieron aumentar su capacidad "de aplicar los principios y las prácticas de la

democracia y del respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las minorías" (párr. 25).

20. Los días 22 y 23 de marzo de 2010, la Experta independiente participó con numerosos estudiosos y profesionales de prestigio como orador principal en el Simposio Internacional sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los derechos humanos en la Harvard Law School. La Experta asistió asimismo a la Reunión Plenaria de Alto Nivel del sexagésimo quinto período de sesiones de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, celebrada del 20 al 22 de septiembre de 2010 en Nueva York. Además, la experta independiente participó en un evento oficioso sobre los Objetivos celebrado el 22 de octubre, organizado por la Oficina del Alto Comisionado para que coincidiera con el sexagésimo quinto período de sesiones de la Asamblea General.

21. El 17 de septiembre de 2010, la Experta independiente se unió a otros 25 titulares de mandatos de procedimientos especiales para emitir una declaración pública antes de la Reunión Plenaria de Alto Nivel, en que se instaba a los Jefes de Estado a que prestaran mayor atención a las cuestiones de derechos humanos en sus esfuerzos por reducir la pobreza y lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Se exhortó a los Estados Miembros a que pusieran en práctica el documento final³ y las recomendaciones con un enfoque más categórico en los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías, para garantizar el logro de los objetivos, y para que esos objetivos cobren significado para los miles de millones de personas que más lo necesitan.

22. En el contexto del tercer período de sesiones del Foro sobre Cuestiones de las Minorías, que tuvo lugar en diciembre de 2010, la Experta independiente destacó que la realización del derecho de las minorías a la participación efectiva en la vida económica es fundamental para el logro de los Objetivos y aseguró que la atención a este tema fue un componente central de los debates del Foro y recomendaciones posteriores. En el desarrollo de programas encaminados a la consecución de los objetivos, todas las partes interesadas deben afrontar el reto adicional de garantizar que los programas tengan en cuenta las cuestiones de las minorías y se desarrollen y se ejecuten en estrecha colaboración con los miembros de los grupos minoritarios.

23. En todas sus actividades para promover la atención sobre cuestiones de las minorías en el contexto de los Objetivos, la Experta independiente ha reiterado las recomendaciones de su informe anual de 2007 al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/4/9). Las principales recomendaciones son: que las estrategias y políticas tanto con fines específicos como generales deben tener en cuenta las circunstancias particulares de la pobreza que experimentan las personas pertenecientes a minorías; que los gobiernos, al formular, planificar y aplicar políticas para reducir la pobreza y alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, deben dar máxima prioridad a la tarea de velar por que se examine la situación de las minorías desfavorecidas teniendo en cuenta sus condiciones únicas de exclusión y discriminación, y los consiguientes altos niveles de pobreza extrema y persistente, y que en el marco de los informes de los países sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los gobiernos examinen detenidamente la situación de los grupos minoritarios y proporcionen datos estadísticos desglosados que ayuden a revelar la situación de las minorías en relación con otros grupos.

³ Véase resolución 65/1 de la Asamblea General.

Segunda parte

Estudio temático: el papel de la protección de los derechos de las minorías en la promoción de la estabilidad y la prevención del conflicto

I. Introducción

24. El enfoque temático del presente informe es el papel de la protección de los derechos de las minorías en la promoción de la estabilidad y la prevención de conflictos. La Experta independiente considera que entre los elementos esenciales de una estrategia de prevención de conflictos que afectan a las minorías figuran el respeto de los derechos de las minorías, el diálogo entre las minorías y las mayorías en las sociedades, y el desarrollo constructivo de prácticas y arreglos institucionales para dar cabida a la diversidad dentro de la sociedad⁴. La atención a los derechos de las minorías en una fase temprana —antes de que los agravios generen tensiones y violencia— sería una contribución inestimable a la cultura de la prevención dentro de las Naciones Unidas, ayudaría a salvar incontables vidas y promovería la estabilidad y el desarrollo.

25. La historia del desarrollo de los derechos de las minorías en las Naciones Unidas ha estado estrechamente vinculada a la necesidad de abordar las tensiones entre las minorías y el Estado, y entre grupos de población. La Declaración sobre las Minorías de 1992 declara en su preámbulo que la promoción y protección de los derechos de las personas pertenecientes a esas minorías contribuyen a la estabilidad política y social de los Estados en que viven. La redacción de la Declaración comenzó en 1978, y recibió mayor impulso con la desintegración de la Unión Soviética y Yugoslavia a principios del decenio de 1990. La importancia que se le atribuía fue resumida por el representante de Austria, quien al hacer uso de la palabra en la Tercera Comisión observó que, una vez que se hubiera adoptado, la Declaración no debería ser archivada y olvidada, sino que correspondía aplicarla y reactivarla, a fin de que contribuyera a superar las situaciones de tensión relacionadas con las minorías (véase A/C.3/47/SR.47, párr. 89).

26. La Experta independiente estima que podrían evitarse muchos derramamientos de sangre, sufrimientos y contratiempos en el proceso de desarrollo nacional si los gobiernos adoptaran un enfoque proactivo de los derechos de las minorías, estableciendo salvaguardias mucho antes de que las tensiones estallaran. Las sociedades en que se han establecido los mecanismos adecuados que permiten a las minorías utilizar libremente su lengua, practicar su cultura y religión, y participar en la vida política y económica en pie de igualdad con el resto de la población, tienen menos probabilidades de ser sociedades en que las tensiones degeneren en conflictos violentos.

27. Del mismo modo, en los Estados Miembros que aplican salvaguardias para los derechos de las minorías, las minorías tienen más probabilidades de ser reconocidas como titulares de los mismos derechos y recibir la protección concedida por el Estado frente a los actos de agresión y violencia dirigidos contra ellas.

28. Las minorías son a menudo las víctimas, y no los autores de la violencia. Cuando se violan sus derechos, los miembros de esas minorías pueden estar expuestos a un mayor riesgo de sufrir la violencia sistemática, incluso cuando son espectadores de un conflicto que involucra a otras partes. Estos incidentes pueden producirse a raíz de la pobreza y la

⁴ El debate temático que se presenta es una versión abreviada del original, presentado en el sexagésimo quinto período de sesiones de la Asamblea General, Tercera Comisión, en el informe de la Experta independiente sobre cuestiones de las minorías (A/65/287).

exclusión de las minorías del proceso de adopción de decisiones políticas, o porque sus comunidades, a menudo alejadas y poco atendidas por la infraestructura del Estado, pueden convertirse en objetivos de ocupación con fines estratégicos o para la explotación de recursos naturales. Además, debido a la sospecha y los prejuicios con que a menudo las perciben los miembros de la mayoría y las fuerzas de seguridad, las minorías pueden ser objeto de ataques en total impunidad.

29. Además, las mujeres y los hombres integrantes de minorías pueden convertirse en el blanco de los agentes armados de diferentes maneras, con lo que se aumentan las formas de violencia en la sociedad en general. Por ejemplo, las mujeres son blanco de violencia sexual, mientras que los hombres son reclutados a la fuerza en las milicias. La violación de mujeres, por ejemplo, puede tener como fin humillar a los hombres y demostrar su incapacidad para proteger a "sus" mujeres.

30. Las opiniones de la Experta independiente se han formado a lo largo de su trabajo, incluso a través de sus visitas a países en casi todas las regiones del mundo, informes temáticos y debates de políticas que ha dirigido en el Foro sobre Cuestiones de las Minorías. Ha consultado ampliamente con gobiernos, expertos y organizaciones no gubernamentales. Ha participado en seminarios y foros en el ámbito de la alerta temprana y la prevención de conflictos. Además, ha celebrado consultas con numerosos actores clave, como el Asesor Especial del Secretario General sobre la Prevención del Genocidio y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, lo que incluye, entre otras cosas, un debate sobre la manera de coordinar los esfuerzos para identificar las amenazas potenciales a la existencia de las minorías, y de coordinar mejor el trabajo de prevención de conflictos.

A. El vínculo entre las violaciones de los derechos de las minorías y los conflictos violentos

31. La protección de los derechos de las minorías y la prevención de conflictos violentos son objetivos legítimos de valor independiente por lo que debe luchar la comunidad internacional. Ambos objetivos están en el centro del mandato de las Naciones Unidas y los Estados deben tratar de alcanzar cada uno como un objetivo válido en sí mismo. Sin embargo, como estos dos problemas están a menudo vinculados entre sí, resulta adecuado tratarlos en conjunto.

32. Desde que la Declaración se aprobó en 1992, el supuesto básico que figura en su preámbulo, a saber, que la aplicación efectiva de los derechos de las minorías contribuye a la estabilidad de los Estados, se ha incorporado y desarrollado en sucesivas resoluciones de la Asamblea General, la Comisión de Derechos Humanos, su órgano sucesor, el Consejo de Derechos Humanos, los informes del Secretario General y los documentos finales de una serie de conferencias y procesos normativos.

33. En su histórico informe a la Asamblea del Milenio de las Naciones Unidas en 2000, el Secretario General señaló que en muchos países pobres en guerra, la pobreza corría pareja con profundas diferencias étnicas o religiosas, y que casi invariablemente, los derechos de los grupos subordinados no se respetaban lo suficiente, las instituciones de gobierno no incluían debidamente a todos los grupos de la población y la distribución de los recursos favorecía a las facciones dominantes. Añadió que la solución era clara: promover los derechos humanos, proteger los derechos de las minorías e instituir mecanismos políticos en que estuvieran representados todos los grupos, y que era necesario que cada grupo se convenciera de que el Estado pertenecía a todos (A/54/2000, párrs. 202 y 203).

34. En la Declaración y el Programa de Acción de Durban (A/CONF.189/12 y Corr.1, cap. I), el documento final de la Conferencia Mundial de 2001 contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, los Estados participantes expresaron su preocupación porque el desarrollo socioeconómico estuviera siendo obstaculizado por conflictos internos generalizados que se debían, entre otras causas, a violaciones manifiestas de los derechos humanos, incluidas las derivadas del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, y a la falta de un gobierno democrático, inclusivo y participatorio. Se instó a los Estados a que se estudiaran y fomentaran sistemáticamente técnicas, mecanismos, políticas y programas para solucionar los conflictos basados en factores relacionados con la raza, el color, la ascendencia, el idioma, la religión o el origen nacional o étnico y establecer sociedades multirraciales y multiculturales armoniosas (ibíd., párrs. 21 y 171).

35. El Secretario General ha declarado que el respeto de los derechos de los niños, de las mujeres, y de todas las minorías es la esencia de la Carta de las Naciones Unidas; es una obligación moral y también un imperativo económico. La discriminación y la injusticia amenazan los objetivos de paz, seguridad y desarrollo sostenible. La preservación de las lenguas minoritarias y el fomento de las culturas y tradiciones étnicas sientan las bases para una estabilidad duradera⁵.

36. Con respecto a la comunidad de donantes, se ha reconocido que los compromisos entre los países donantes y los receptores, ya sea desde la perspectiva de prevención de conflictos o consolidación de la paz después de los conflictos, deben guiarse por el reconocimiento de las injusticias sufridas por las minorías específicas. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, que reúne a todos los principales gobiernos donantes del mundo, ha elaborado un conjunto de principios rectores de la asistencia a los Estados frágiles, en la que insta a los Estados miembros a promover la no discriminación como fundamento para las sociedades estables e inclusivas⁶.

37. En 1994, los Estados miembros de la Organización de la Unidad Africana reafirmaron su profunda convicción de que las relaciones de amistad entre sus pueblos, así como la paz, la justicia, la estabilidad y la democracia, requerían la protección de la identidad étnica, cultural, lingüística y religiosa de todo su pueblo, incluidas las minorías nacionales y la creación de condiciones propicias para la promoción de esa identidad. En la región de América, la Carta Democrática Interamericana destaca que la eliminación de la discriminación y el respeto de la diversidad cultural contribuyen a fortalecer la democracia y la participación ciudadana, que a su vez son necesarias para garantizar la paz, la estabilidad y el desarrollo. En el Documento de Copenhague, de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, los Estados participantes reafirmaron que el respeto de los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales como parte de los derechos humanos universalmente reconocidos era un factor esencial para la paz, la justicia, la estabilidad y la democracia en los Estados participantes.

38. El Centro de Investigaciones sobre Desigualdad, Seguridad Humana y Etnicidad, en la Universidad de Oxford, ha emprendido una investigación cuantitativa y cualitativa detallada de los conflictos y las desigualdades horizontales (es decir, desigualdades entre las comunidades étnicas, religiosas o lingüísticas), en 8 países en tres regiones, y la búsqueda de documentación estadística en 55 países. El Centro concluyó que en el primer 5% de países con las mayores desigualdades socioeconómicas, el riesgo de conflicto se triplica en comparación con la media. El riesgo de conflicto aumenta una vez más si las

⁵ Véase comunicado de prensa SG/SM/12833, 7 de abril de 2010.

⁶ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, "Principios para el compromiso Internacional en Estados frágiles y en situaciones de fragilidad" (París, 2007). Puede consultarse en www.oecd.org/document/48/0,3343,en_2649_33693550_35233262_1_1_1_1,00.html.

desigualdades socioeconómicas se combinan con la desigualdad en el acceso a la adopción de decisiones políticas, y la desigualdad en la condición cultural es un factor de riesgo adicional⁷.

39. La Comisión Carnegie para la prevención de los conflictos armados llegó a la conclusión de que una y otra vez en el siglo XX, los intentos de supresión de las diferencias étnicas, culturales o religiosas con demasiada frecuencia habían conducido a derramamientos de sangre, y, en caso tras caso, el hecho de dar cabida a la diversidad dentro de las formas constitucionales pertinentes había ayudado a evitar los derramamientos de sangre⁸. La Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha llevado a cabo investigaciones que muestran que la probabilidad de conflicto aumenta con la desigualdad creciente entre los grupos⁹. El proyecto sobre minorías en riesgo, de la Universidad de Maryland, sigue de cerca los indicadores de discriminación política, exclusión económica y cultural y persecución en 283 grupos minoritarios de todo el mundo, y ha determinado una relación significativa entre el conflicto y esas formas de desconocimiento de los derechos.

B. Indicadores de alerta temprana

40. Las violaciones de los derechos de las minorías son a menudo una de las causas subyacentes de los conflictos que tienen largos períodos de gestación, causas profundas arraigadas en agravios que pueden estar latentes bajo la superficie durante años o incluso décadas, antes de que se desate un conflicto violento. La incorporación de indicadores de derechos de las minorías en los sistemas de alerta temprana permitiría identificar con mayor antelación los posibles conflictos¹⁰. Otros indicadores más técnicos de alerta temprana, como los flujos de armas pequeñas y los movimientos de pueblos desplazados, tienden a reflejar una situación que ya está degenerando rápidamente en violencia. En el momento en que esos indicadores atraen la atención, los agravios pueden haberse exacerbado durante décadas, tal vez generaciones —generaciones de oportunidades perdidas para curar heridas, evitar conflictos y construir una sociedad cohesionada.

41. Algunos analistas se preocupan por el riesgo de falsas alarmas que crean preocupación en una fase demasiado temprana. Pero si como respuesta a una alerta temprana de un cuadro de discriminación se comienza a trabajar con el gobierno para establecer programas que corrijan ese cuadro, esos signos tienen su propio valor, con independencia del impacto en la prevención de conflictos.

42. Obviamente, es necesario combinar el seguimiento de los cuadros de exclusión económica y política, por ejemplo, con un análisis del contexto político y social, lo que permite identificar los riesgos de degradación de la situación de la forma más exacta posible. Se necesita comprender mejor por qué ciertas situaciones de exclusión sistemática degeneran de agravios crónicos en conflictos violentos. Puede deberse a numerosos factores, como la creación gradual de presión que con el tiempo llega a niveles intolerables; el cambio de régimen (muchos estudios han encontrado una relación entre las transiciones

⁷ F. Stewart, G. K. Brown, y A. Langer, "Major findings and conclusions on the relationship between horizontal inequalities and conflict", en *Horizontal Inequalities and Conflict: Understanding Group Violence in Multi-ethnic Societies*, Frances Stewart, ed. (Nueva York, Palgrave Macmillan, 2010).

⁸ David A. Hamburg y Cyrus R. Vance, *Preventing Deadly Conflict* (Nueva York, Carnegie Corporation of New York, 1997), pág. 29.

⁹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano, 2004: La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*, págs. 41 y 42.

¹⁰ S. Srinivasan, *Minority Rights, Early Warning and Conflict Prevention: Lessons from Darfur* (Londres, Minority Rights Group International, 2006).

políticas y el aumento de la incidencia de los conflictos); o un factor desencadenante específico muy simbólico, tal vez vinculado a una afrenta a la identidad de una comunidad, como la denegación de una condición jurídica a una lengua minoritaria¹¹.

43. Se ha argumentado que los sistemas de alerta temprana deben combinar la recopilación de datos cuantitativos desglosados con un análisis cualitativo más a fondo¹². Esto permitiría identificar las interacciones complejas entre factores políticos, sociales y económicos que ayuden a determinar si estallará un conflicto violento, y si es así, cuándo.

II. Protección de los derechos de las minorías – un instrumento nacional para evitar conflictos violentos

44. La prevención de conflictos no es el único resultado positivo del respeto de los derechos de las minorías. Las sociedades prosperan cuando se escuchan todas las voces, cuando se consideran todas las opiniones, cuando participan todos los ciudadanos, y cuando se permite que el talento que existe en todas las comunidades tenga la posibilidad de contribuir a las instituciones políticas. La inclusión es un factor positivo para la sociedad en su conjunto, y no sólo para los que antes estaban marginados. Por lo tanto, los Estados deben considerar que la creación de las condiciones para la participación efectiva de las minorías es un aspecto integral de la buena gobernanza y una prioridad clave en sus esfuerzos por garantizar la igualdad y no discriminación.

45. Las minorías son a menudo percibidas como una amenaza para el Estado y/o la unidad nacional. Los gobiernos pueden mantener el punto de vista erróneo de que la unidad nacional es frágil o que sólo puede llegarse a nuevos Estados a través de la negación o desconocimiento de aspectos distintivos de la identidad de las minorías; que las exigencias de las minorías en cuanto a la igualdad de voz en la formulación de políticas disparará la autoridad central; que el respeto para las lenguas minoritarias produce divisiones entre grupos étnicos o se traduce en gastos prohibitivos para el gobierno, o que los métodos de producción definidos en función de una cultura no tienen cabida en una economía moderna. En tales situaciones los gobiernos pueden ponerse nerviosos cuando grupos étnicos, religiosos o lingüísticos intentan afirmar su identidad. Puede haber una suposición de que lo que estos grupos quieren es separarse del Estado. Sin embargo, muchos conflictos que afectan a las minorías empiezan como reivindicaciones pacíficas de integración en la sociedad sobre la base de la igualdad de trato¹³.

46. Muchos Estados participan en los esfuerzos en curso para dar cabida a los intereses de las diversas comunidades. Es fundamental que este proceso se rija por los principios de igualdad de trato y no discriminación. Las comunidades que sean más pobladas, tengan mayores capacidades de perturbación o fuerza militar, u obtengan mejores resultados en el comercio, pueden surgir en una fase temprana como los primeros que objetan la distribución del poder político y los recursos del Estado. Sin embargo, en tales condiciones, se debe dar prioridad a los derechos de las minorías, permitiendo a los miembros de todos los grupos minoritarios participar efectivamente en las decisiones que les afectan y en todos

¹¹ La denegación de una condición jurídica y social a una lengua minoritaria se ha relacionado con la aparición de conflictos en la región de la Costa Atlántica de Nicaragua, en el decenio de 1980, y en Sri Lanka en el decenio de 1950. Véase S. Brunnegger, *From Conflict to Autonomy in Nicaragua: Lessons Learnt* (Londres, Minority Rights Group International, 2007).

¹² J. A. Goldstone, "Using quantitative and qualitative models to forecast instability", *Special Report No. 204* (Washington D.C., United States Institute of Peace, 2008), pág. 1.

¹³ Véase *Negotiating Justice? Human Rights and Peace Agreements* (Ginebra, International Council on Human Rights Policy, 2006), cap. VII.

los aspectos de la sociedad. Se deben hacer esfuerzos para dar voz a la diversidad de los miembros de comunidades minoritarias, incluidas las mujeres, los jóvenes y los ancianos.

47. Las instituciones nacionales de derechos humanos que cumplen con los Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales para la promoción y protección de los derechos humanos ("Principios de París")¹⁴ también pueden desempeñar un papel constructivo en la promoción de la valoración positiva de la diversidad y el tratamiento de los problemas que podrían causar conflictos. Esas instituciones pueden incluir comisionados designados para cuestiones de las minorías, o es posible crear instituciones especializadas y separadas.

A. La participación efectiva en la vida política y adopción de decisiones

48. La participación efectiva y significativa de las minorías en el ámbito político puede ser un elemento fundamental para evitar conflictos violentos. Si bien los miembros de las minorías tienen derecho a participar en la adopción de decisiones, en particular las que les afectan, las minorías están insuficientemente representadas en los procesos políticos y las instituciones de gobierno de la mayoría de los países, debido a diversas razones. Se les puede restringir su participación de forma deliberada, o estar en situación de desventaja por las leyes o políticas de forma no deliberada, o puede haber una falta de voluntad política para eliminar los obstáculos estructurales a la participación plena e igualitaria de las minorías.

49. Los Estados tienen un margen considerable para decidir, en consulta con las comunidades de las minorías, las modalidades que permitan lograr su participación política. Estas medidas pueden incluir la transferencia de determinadas competencias por medio de un acuerdo federal o de autonomía; sistemas electorales basados en la representación proporcional; un sistema de escaños reservados para las minorías en el Parlamento, o una participación más fácil en el proceso electoral de los partidos políticos que representan los intereses de las minorías. Lo más importante es que la modalidad para la integración política debe ofrecer a las minorías una influencia auténtica. La participación simbólica o la injerencia del Estado en el proceso de identificación de los representantes políticos, por ejemplo, pueden conducir a una mayor frustración. Además, es fundamental el pleno respeto de las libertades de expresión y de reunión.

50. El sistema más adecuado dependerá de las particularidades de la situación, por ejemplo, la densidad de población de las comunidades, si geográficamente están dispersas o concentradas, las aspiraciones de los grupos minoritarios, y el grado de integración de las mismas en la sociedad en general. Debido a su flexibilidad, el marco de derechos de las minorías se presta a alcanzar las posiciones de avenencia necesarias en procesos destinados a negociar soluciones, relajar tensiones y prevenir conflictos violentos. En noviembre de 2009, el segundo período de sesiones del Foro sobre Cuestiones de las Minorías se centró en la cuestión de las minorías y la participación política efectiva y elaboró un conjunto de recomendaciones prácticas para los Estados y otros actores (A/HRC/13/25, párr. 5).

51. El respeto del derecho de las minorías a la participación política en tiempos de paz contribuye a sociedades armoniosas y abre vías no violentas para abordar los agravios de las minorías. Cuando se produce un conflicto violento en sociedades diversas, la aplicación de un enfoque basado en los derechos de las minorías a las consultas relativas a los acuerdos de paz requerirá que todas las comunidades afectadas por el conflicto, incluidas las que no son parte activa, puedan participar en el proceso de resolución del litigio. Este

¹⁴ Resolución 48/134 de la Asamblea General, anexo.

enfoque debería contrarrestar la tendencia, común en muchas situaciones de conflicto, de que los gobiernos, y hasta cierto punto la comunidad internacional, se centren principalmente en atender las exigencias de las comunidades que están vinculadas a los movimientos armados; el resultado puede ser acuerdos de paz que garantizan los derechos de algunas comunidades a costa de las demás.

B. Protección de la identidad cultural

52. En el núcleo de derechos de las minorías se sitúan la protección y preservación de identidades diferenciadas desde el punto de vista cultural en las sociedades. La denigración o la supresión de la identidad que define a una persona o a grupos puede ser un factor poderoso en la generación de conflictos. Las medidas represivas para controlar o restringir las prácticas religiosas o tradicionales o la asimilación forzada pueden hacer reaccionar a la oposición y atenuar otras divisiones que puedan existir en las comunidades de que se trata, creando así una plataforma común en torno a la cual se puedan asociar. El idioma, en particular, es un poderoso vehículo de cultura. La imposición sobre las comunidades minoritarias de un idioma de la mayoría, ya sea a través de la enseñanza en las escuelas públicas o la prohibición oficial del uso de las lenguas minoritarias, ha sido la chispa que ha inflamado muchos enfrentamientos violentos en todas las regiones del mundo.

53. La Declaración de 1992 sobre las Minorías establece, en los párrafos 2) y 3) del artículo 4, obligaciones positivas que exigen que los Estados adopten medidas para crear condiciones favorables a fin de que las personas pertenecientes a minorías puedan expresar sus características y desarrollar su cultura, idioma, religión, tradiciones y costumbres. Pide también que los Estados adopten medidas apropiadas de modo que las personas pertenecientes a minorías puedan tener oportunidades adecuadas de aprender su idioma materno o de recibir instrucción en su idioma materno.

54. Un elemento esencial de la identidad de las comunidades son sus relatos históricos. La inclusión, en este sentido, se puede lograr a través del reconocimiento en las declaraciones de política nacional, los libros de historia para las escuelas, los museos que celebran las diversas culturas de un país y las contribuciones de todos los grupos a la identidad nacional, y los días de fiesta nacional, por nombrar sólo algunos modelos. Sin embargo, las historias y las contribuciones de las minorías rara vez se reflejan adecuadamente, lo que contribuye a una sensación de alienación y de exclusión de los miembros de algunas minorías.

55. El hecho de denigrar la identidad de una comunidad como inferior o atribuirle estereotipos de violenta, criminal o "foránea" es discriminatorio, representa una violación de los derechos y puede constituir incitación al odio racial o religioso. Afecta negativamente el sentimiento de inclusión de los miembros de la comunidad en la identidad nacional y fomenta actitudes de prejuicio e incluso ataques violentos contra la comunidad por miembros del público. La pendiente es muy pronunciada y resbaladiza, entre las declaraciones de falta de respeto procedentes de los dirigentes nacionales y los crímenes de odio cometidos por individuos que sienten que se les ha dado permiso para hacerlo.

C. La no discriminación y la igualdad

56. La discriminación, real o con frecuencia, percibida, en el acceso a cualquier tipo de recursos, ya sea en relación con puestos de trabajo, propiedad de la tierra, poder político, o recursos naturales, es un importante factor de conflicto. La Declaración de 1992, en el párrafo 1) de su artículo 4, indica que "los Estados adoptarán las medidas necesarias para garantizar que las personas pertenecientes a minorías puedan ejercer plena y eficazmente

todos sus derechos humanos y libertades fundamentales sin discriminación alguna y en plena igualdad ante la ley".

57. La exclusión económica es una causa, una manifestación y una consecuencia de la discriminación contra las personas pertenecientes a minorías, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Las minorías son a menudo objeto de discriminación cuando buscan empleo y están a menudo insuficientemente representadas, incluso en los empleos en el sector público, y pese a la legislación que prohíbe la discriminación en los sectores público y privado. Pueden encontrarse con obstáculos para acceder a créditos o préstamos para iniciar pequeñas empresas y pueden vivir en las zonas más pobres o remotas que ofrecen escasas perspectivas para su desarrollo económico. Del mismo modo, los proyectos de desarrollo económico o las actividades comerciales de gran escala realizadas en las tierras y territorios donde viven las minorías, sin su consulta previa, han tenido efectos negativos, como desplazamiento, perpetuación de la pobreza y, en algunos casos, violencia.

58. Hay varios factores y problemas que pueden exacerbar esta exclusión de las minorías, entre ellos el deterioro de las condiciones económicas, las tensiones étnicas y la discriminación en aumento. En algunos países, la distribución desigual de los recursos y servicios entre las regiones, así como la falta de infraestructura básica en las regiones donde viven las minorías, a menudo tienen el efecto de excluirlas del ejercicio pleno de sus derechos económicos y sociales. El último decenio también ha aportado a este panorama desafíos nuevos e imprevistos, como la crisis alimentaria mundial y la crisis económica, que han demostrado tener un impacto desproporcionado en los grupos y las minorías vulnerables.

59. En consecuencia, los gobiernos que buscan promover la igualdad en todos los niveles deben tener plenamente en cuenta los derechos de las minorías a participar efectivamente en la vida económica. Que se trate de imponer la no discriminación en el empleo, hacer cumplir los principios de responsabilidad institucional, y elaborar planes de desarrollo económico nacional y de asistencia internacional para el desarrollo, los gobiernos enfrentan el reto constante de garantizar que los derechos de las minorías estén protegidos y que éstas gocen de los mismos beneficios en pie de igualdad en la sociedad. En su respuesta a la actual crisis mundial, los organismos de desarrollo, instituciones financieras y otros agentes participantes en la cooperación internacional también deben asumir el reto de garantizar que las medidas adoptadas no afecten negativamente los derechos de las minorías.

60. En los países en que se percibe que el poder político se concentra en las manos de uno o unos pocos grupos identitarios, es común que esos grupos estén representados de manera desproporcionada en la administración pública, lo que puede ser una poderosa fuente de tensión. La representación adecuada de las minorías en todos los niveles y en todas las instancias del sistema de justicia penal, por ejemplo, puede tener repercusiones especialmente importantes para las relaciones entre las comunidades desfavorecidas y el gobierno. Los encuentros negativos con las fuerzas de policía o de seguridad a nivel local configuran las percepciones de las minorías acerca de su tratamiento y aceptación por el Estado.

61. La exclusión económica y la denegación de acceso a una educación de calidad conlleva una sensación de desesperación y destruye las esperanzas de ascenso social, y son factores que a menudo constituyen una reivindicación central y una fuente de tensiones. Las normas internacionales sobre la no discriminación imponen a los Estados la obligación de instituir políticas de acción afirmativa a fin de corregir las pautas históricas de la exclusión y permitir que los miembros de minorías alcancen la igualdad. Muchos Estados han reconocido la naturaleza corrosiva de las desigualdades y han puesto en práctica dichas medidas. Sin embargo, los programas de acción afirmativa pueden suscitar objeciones en

las comunidades de la mayoría, en particular cuando los miembros más pobres de esas comunidades mayoritarias perciben que están en desventaja. Es importante que los gobiernos ejerzan el liderazgo en la educación del público en general, y demuestren que esos programas se basan en los principios de justicia e igualdad de oportunidades y dan como resultado una sociedad más justa y más estable.

62. Las escasas oportunidades de educación y económicas afectan comúnmente de forma desproporcionada a las mujeres miembros de minorías desfavorecidas. Las mujeres pueden sufrir de una escasez de oportunidades de empleo, y de prácticas de contratación discriminatorias basadas en los prejuicios contra su grupo minoritario. Las mujeres generalmente asumen una carga desproporcionada de la prestación de cuidados, sobre todo cuando la pobreza niega cualquier posible tregua o ayuda. La gravosa carga que impone la falta de opciones en las personas y comunidades enteras a menudo alimenta una cultura inquietante de violencia doméstica.

63. Una fuente frecuente de conflictos en todo el mundo es la discriminación y la desigualdad en relación con la tierra y la propiedad. Para las comunidades de las minorías, a menudo situadas en zonas rurales alejadas, las tierras y territorios en que viven son una fuente de seguridad alimentaria y generación de ingresos, además de ser vitales para la preservación de las culturas, las tradiciones y la identidad colectiva de las minorías. Sin embargo, algunas minorías consideran que sus derechos a poseer, ocupar y utilizar la tierra son limitados o violados, y que pueden ser desplazados o expulsados, en algunos casos para dar paso a planes de desarrollo económico nacionales, las actividades de empresas multinacionales o para el desarrollo de los recursos naturales. Por consiguiente, se debe dar mucha atención a las cuestiones relacionadas con la tierra y la propiedad en lo que respecta a la prevención de conflictos.

64. Los programas para fomentar el desarrollo aplicados por los gobiernos y los donantes externos no tienen en cuenta las desigualdades entre las comunidades, las circunstancias específicas de las minorías, o la posible necesidad de medidas especiales para asegurar que las comunidades minoritarias también se benefician de estas iniciativas. Además, las minorías pueden verse afectadas negativamente con los desplazamientos causados por proyectos de gran escala, como las presas y la extracción de recursos naturales, o el impacto ambiental negativo de tales proyectos. Como se señala en el informe de la Experta independiente de 2007, la prevención de los conflictos es una de las razones por las cuales es fundamental vigilar la reducción de la pobreza entre las personas pertenecientes a las minorías: si las estrategias rinden buenos resultados para algunos grupos pero no para las minorías, las desigualdades aumentarán, al igual que la tensión. Las estrategias de participación abierta para la reducción de la pobreza han demostrado su eficacia para la prevención de conflictos (véase A/HRC/4/9, párr. 43).

III. Una perspectiva de los derechos de las minorías en el plano internacional – una herramienta para la prevención de conflictos

65. Según una evaluación estadística realizada por el Grupo pro Derechos de las Minorías, más del 55% de los conflictos violentos de una intensidad significativa entre 2007 y 2009 se generaron a partir de violaciones de los derechos de las minorías o las tensiones entre comunidades. En otro 22% de los conflictos, las cuestiones de las minorías habían surgido o retrocedido en el curso de la evolución del conflicto. Estas cifras indican que los gobiernos, los donantes y las organizaciones intergubernamentales deben asignar una considerable atención y recursos a las cuestiones de las minorías como posible origen de conflictos. Sin embargo, el panorama actual a este respecto es matizado.

A. Marco institucional de las Naciones Unidas

66. Los trágicos acontecimientos en Rwanda y en la ex Yugoslavia dieron un nuevo impulso a los esfuerzos de las Naciones Unidas para proteger a las minorías, a las que el Secretario General describió como los "blancos más frecuentes del genocidio"¹⁵. En 2004, el Secretario General estableció el mandato del Asesor Especial sobre la Prevención del Genocidio. El objetivo principal del Asesor Especial es asesorar al Secretario General y al Consejo de Seguridad sobre las acciones para proteger a las poblaciones vulnerables del genocidio. La oficina del Asesor Especial también trata de identificar una gama de posibles amenazas a las poblaciones minoritarias en una fase temprana y hacer recomendaciones sobre la gestión más constructiva de las cuestiones de la diversidad cultural¹⁶.

67. La oficina del Asesor Especial utiliza un marco de análisis para identificar las amenazas a las comunidades minoritarias en una fase temprana. Además de los indicadores específicos del genocidio, como la demonización de las comunidades minoritarias y la historia del genocidio en el país, el análisis incluye indicadores de mayor importancia para las minorías, como conflictos por la tierra, el poder, la seguridad y las expresiones de la identidad del grupo, como la lengua, la religión y la cultura, y ataques a los bienes y los símbolos religiosos y culturales¹⁷. La oficina del Asesor Especial recibe constantemente un enorme flujo de información generada por fuentes internas y externas al sistema de las Naciones Unidas. La medida de referencia del Asesor Especial para filtrar entre ese flujo de información está calibrada para obtener los factores precursores de un genocidio; se trata de un enfoque limitado, afortunadamente, a un pequeño número de situaciones. Es evidente, por lo tanto, la necesidad de herramientas adicionales que se centren en los abusos crónicos de derechos de las minorías en las primeras etapas, con el fin de identificar las situaciones que necesitan una acción preventiva más desde la raíz.

68. En el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005, los Estados Miembros de las Naciones Unidas conceptualizaron un principio que es de importancia primordial para la protección de las minorías: la responsabilidad de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, más conocido como "la responsabilidad de proteger". Este concepto reconoce el deber de la comunidad internacional a intervenir para proteger a las poblaciones cuando sus propios gobiernos no pueden o no tienen la voluntad de hacerlo. Se prioriza sobre todo la utilización de los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados, antes de que se contemple la fuerza legítima. El enfoque de los mecanismos institucionales que se están desarrollando para poner en práctica el concepto de la responsabilidad de proteger se limitará a delitos específicos¹⁸. Un enfoque más amplio sobre la protección de derechos de las minorías como instrumento para la protección contra los conflictos tendrá que ser la tarea de otros mecanismos.

69. Una serie de oficinas y organismos del sistema de las Naciones Unidas tienen funciones de evaluación de la información, alerta temprana y prevención de conflictos. El Departamento de Asuntos Políticos es el organismo principal para la prevención de conflictos y establecimiento de la paz. Dentro del Departamento, el equipo de reserva de expertos en mediación, una dependencia innovadora establecida en marzo de 2008, desempeña un papel importante. El equipo está a disposición para aportar su experiencia en cuestiones específicas de las iniciativas de las Naciones Unidas para mediar en situaciones de conflicto o conflicto potencial. Este equipo ha proporcionado apoyo y asesoramiento

¹⁵ SG/SM/9245, 7 de abril de 2004.

¹⁶ Entrevista con un funcionario de la oficina del Asesor Especial, 10 de mayo de 2010.

¹⁷ Véase www.un.org/preventgenocide/adviser/.

¹⁸ Véase el informe del Secretario General sobre "Alerta temprana y evaluación y la responsabilidad de proteger" (A/64/864).

para el establecimiento de la paz y los esfuerzos de diálogo en diversas situaciones que afectan a las minorías, incluidas: Darfur, Filipinas, Iraq, Kenya, Kirguistán y Kosovo. El Departamento tiene un centro de coordinación sobre los pueblos indígenas, pero ninguno sobre las minorías. El equipo de reserva tampoco incluye un profesional con conocimientos más amplios sobre los derechos de las minorías.

70. El Marco Interinstitucional para la Coordinación de las Medidas de Prevención (Equipo Marco) es un foro oficioso para el intercambio interinstitucional de información y colaboración en que participan 21 diferentes entidades de las Naciones Unidas (A/64/864, párrs. 7 a 13). El Equipo Marco es un mecanismo que comparte información sobre posibles crisis, y trabaja en conjunto para apoyar el desarrollo de iniciativas interinstitucionales de prevención de conflictos. Como tal, es una parte clave de la arquitectura de prevención de conflictos de las Naciones Unidas. El Equipo Marco está diseñado para apoyar a los equipos de las Naciones Unidas en los países que muestran los primeros signos de que una situación, ya sea a nivel regional, nacional o subnacional, puede degenerar en violencia. Las iniciativas del programa están concebidas para abordar las cuestiones en la primera etapa en fases en el ciclo del conflicto, para que la situación no degenera en un conflicto abierto.

71. Existe una buena práctica en el plano normativo y en las operaciones sobre el terreno, como lo ilustran los ejemplos proporcionados por los organismos especializados de las Naciones Unidas. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) opera un sistema de alerta temprana en algunos de sus programas en los países, a menudo utilizando un perfeccionado programa informático de cartografía, concebido para registrar las condiciones locales específicas, como los movimientos de fuerzas de seguridad y personas desplazadas, la presencia de armas y la disponibilidad de servicios básicos. En algunas situaciones se ha incorporado un proceso de amplias consultas con las comunidades locales. El PNUD ha desarrollado una capacidad para identificar las causas profundas de los conflictos, en particular mediante el envío de asesores para la paz y el desarrollo a los equipos en los países, a fin de que ayuden en la realización de análisis de conflictos. La experiencia ha demostrado que los sistemas específicos de cada contexto, que combinan indicadores cualitativos y cuantitativos y análisis políticos, son eficaces, aunque exigen un alto coeficiente de recursos.

72. La Dirección de Prevención de Crisis y Recuperación, una oficina de prevención de conflictos dentro del PNUD, actualmente tampoco tiene ningún coordinador sobre las minorías, pero el PNUD recientemente ha aumentado su comprensión de las cuestiones de las minorías en los procesos de desarrollo a través de una serie de talleres que generaron una guía de recursos y guía práctica para el personal del PNUD sobre el terreno, que incluye orientación para abordar situaciones de conflicto (véanse los párrafos 15 y 16 *supra*).

73. El UNICEF genera y sigue de cerca los datos específicos de cada país que revelen situaciones de un conflicto inminente. Sus actividades centradas en las mujeres y los niños más marginados y vulnerables lo posicionan en un lugar excepcional para desempeñar el tipo de papel de prevención temprana con respecto a los derechos de las minorías. Dado que los niños de las minorías son a menudo los más desfavorecidos, hay una base sólida para la participación del UNICEF en cuestiones de las minorías. Con una amplia red de oficinas en todo el mundo, el UNICEF ocupa una posición importante para fomentar la introducción de las cuestiones de las minorías en el programa de política pública de los gobiernos, para apoyar los esfuerzos de los gobiernos y prestar asistencia directamente a los niños y las mujeres de las minorías. La presencia del UNICEF sobre el terreno es común en zonas de conflicto y su enfoque en temas de protección hace que sea una institución con especial pertinencia para la prevención de conflictos. En la sede del UNICEF hay un grupo de profesionales cuyas carteras de actividades incluyen los derechos de las minorías.

74. Los debates sobre la puesta en común de los resultados de los sistemas de alerta temprana de los diversos fondos, programas y organismos especializados de las Naciones Unidas y el posible desarrollo de un sistema común no han hecho progresos significativos debido a la complejidad de los sistemas y las diferentes necesidades de cada órgano. Un objetivo alcanzable podría ser poner en común las mejores prácticas a disposición de la Sede de las Naciones Unidas y los equipos en el país, en particular con respecto a la práctica nueva e innovadora con utilización de la tecnología informática para recopilar y procesar grandes cantidades de datos específicos de cada contexto.

75. Los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos, y los órganos de vigilancia de los tratados están bien situados para identificar las señales de advertencia de la inminencia de conflictos, incluidos los que afectan a las minorías. En octubre de 2009, se celebró en Nueva York una mesa redonda de las Naciones Unidas sobre los procedimientos especiales titulada: "Alerta temprana y cuestiones emergentes"¹⁹. Los participantes hicieron hincapié en la contribución que estos mecanismos pueden hacer para explicar mejor las situaciones complejas, como los casos de exclusión y discriminación sistémicas de ciertos grupos minoritarios. Otros participantes recomendaron que se fortaleciera la capacidad de los procedimientos especiales para contribuir a la alerta temprana, asegurando que sus recomendaciones se comunicaran con mayor eficacia a la presencia de las Naciones Unidas sobre el terreno, mejorando el seguimiento a las comunicaciones a los Estados, y velando por que los datos que revelen cuadros de abusos graves se comuniquen como advertencias tempranas.

76. Históricamente, los cauces de comunicación entre las instituciones de derechos humanos con base en Ginebra y los órganos que se ocupan de la seguridad y la paz en Nueva York no han sido óptimos. Se han producido una serie de mejoras significativas, en particular la mejora de la condición de una presencia en Nueva York de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ahora dirigida por un Subsecretario General, y las reuniones periódicas de información del Alto Comisionado para los Derechos Humanos al Consejo de Seguridad.

77. Sobre la base de la experiencia de las organizaciones intergubernamentales regionales, entre ellas la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), el Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, establecido en 2003 para examinar cómo las Naciones Unidas deben abordar los nuevos problemas de seguridad, ambientales y de desarrollo, recomendó que las Naciones Unidas aprovechen la experiencia de las organizaciones regionales en la elaboración de marcos para proteger los derechos de las minorías (A/59/565, párr. 94).

B. Organizaciones regionales

78. La OSCE ha establecido un mecanismo específico para abordar los conflictos que afectan a las minorías, el Alto Comisionado para las Minorías Nacionales²⁰. El Alto Comisionado actúa como un mecanismo de alerta temprana y acción temprana, principalmente a través del uso de la diplomacia preventiva. El Alto Comisionado puede visitar los países, dialogar con los representantes de ambas partes, y proponer soluciones constructivas basadas en un amplio conocimiento de los enfoques a nivel mundial. El Alto Comisionado ha desarrollado una serie de pautas para ayudar a los actores nacionales e internacionales a abordar las cuestiones que tienen posibilidades de causar conflictos, incluida la educación, los derechos lingüísticos, la participación política, y la participación

¹⁹ Puede consultarse en <http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/docs/BPRoundTable.doc>.

²⁰ Puede consultarse en www.osce.org/hcnm/13022.html.

de "Estados emparentados" (Estados cuya comunidad mayoritaria está étnicamente relacionada con una minoría en un Estado vecino).

79. La diplomacia preventiva puede ser más eficaz cuando las tensiones surgen primero entre un gobierno y una minoría, y se prestan relativamente a la intervención de terceros. Los enviados pueden trabajar con discreción, y las partes pueden estar dispuestas a presentar sus inquietudes con calma, y explorar posibles soluciones. Cuando una situación, a partir de esas tensiones iniciales, evoluciona a actos reales de violencia, las posiciones comienzan a endurecerse y crece la resistencia a cualquier solución de avenencia. Se hace más difícil para los líderes hacer concesiones, ya que aumenta la profundidad de sentimiento y emociones en sus seguidores.

IV. Conclusiones y recomendaciones

80. En los últimos años se han tomado medidas importantes para reposicionar el compromiso internacional con las situaciones de conflicto, desde el punto de reacción a un punto de identificación de alertas tempranas. Cada vez hay más pruebas de que algunos de los primeros indicadores de la violencia potencial es el desconocimiento crónico de los derechos de las minorías. Los sistemas de alerta temprana deben tener la experiencia necesaria para estar atentos a esos indicadores. Si bien ya existe un importante flujo de información a los mecanismos de alerta temprana dentro del sistema de las Naciones Unidas, se debe reforzar un enfoque en los derechos de las minorías.

81. Además, si bien se hace especial hincapié en la prevención de ciertos delitos específicos, como el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, los conflictos violentos que no encajan en estas definiciones también pueden merecer una atención adicional.

82. Como el Secretario General ha afirmado en su informe, la alerta temprana no siempre da lugar a la adopción rápida de medidas (A/64/864, párr. 19). Los Estados y las organizaciones internacionales siguen siendo reacios a tomar medidas hasta que la violencia no haya comenzado. Esto es lamentable. Una gran parte de la intervención de la comunidad internacional llega demasiado tarde en la línea continua del conflicto, que se extiende de las reclamaciones a la violencia. Como las situaciones de conflicto se agravan, los costos humanos sobre el terreno y los costos políticos y financieros para la comunidad internacional se incrementan de forma exponencial.

83. Una de las posibles ventajas de hacer más hincapié en los derechos de las minorías como instrumento para la prevención de conflictos puede ser que no sólo facilita las primeras advertencias de sociedades con problemas, sino también que las medidas correctoras correspondientes son relativamente menos costosas políticamente. Ello aumentaría la probabilidad de que se adopten medidas más tempranas.

84. Pese a algunas prácticas excelentes sobre el terreno, no existe un mecanismo a favor o una práctica constante de garantizar que las cuestiones de las minorías se incorporen a través de las entidades del sistema de las Naciones Unidas en la labor en los países, de conformidad con el artículo 9 de la Declaración, incluso en países donde estas cuestiones están en el centro de los conflictos locales. En la Sede, en el Departamento de Asuntos Políticos y en la Dirección sobre Prevención de las Crisis y Recuperación del PNUD, se podrían ampliar los conocimientos en materia de derechos de las minorías, para facilitar el desarrollo de políticas y prácticas para sensibilizar a los problemas de las minorías. Se necesitan programas de formación y recursos adecuados para el personal en todo el sistema de las Naciones Unidas, para

ayudar a que las instancias de formulación de políticas al más alto nivel identifiquen de forma temprana las tensiones que afectan a las minorías.

A. Recomendaciones en el nivel nacional

85. Para cumplir con sus obligaciones de derechos humanos y también como una medida para aumentar la estabilidad y mejorar la gobernanza inclusiva, los Estados deben aplicar plenamente la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, a través de un proceso de consulta y cooperación con los grupos minoritarios.

86. Los Estados deben aplicar la legislación general contra la discriminación, lo que incluye las medidas para prohibir la discriminación por parte de agentes estatales y privados. La legislación debe establecer mecanismos efectivos y transparentes de cumplimiento de la ley, a los que todos puedan acceder fácilmente.

87. Los Estados deberían seguir de cerca la participación de las minorías en todos los ámbitos de la vida económica, incluida la asignación de puestos de trabajo en la administración pública, con el fin de garantizar que los miembros de todas las comunidades tengan el mismo acceso sin discriminación. Los requisitos solicitados para aspirar a cargos en la administración pública, incluidas las aptitudes lingüísticas, no deben causar la exclusión efectiva de las minorías.

88. Los Estados deberían supervisar los proyectos de desarrollo económico para evaluar su impacto sobre las minorías, a fin de velar por que redunden en su beneficio en pie de igualdad con los demás, y que no tienen ningún efecto perjudicial sobre sus derechos.

89. Cuando existan cuadros históricos de exclusión de los miembros de las minorías de las oportunidades de empleo, empresas y educación, los Estados deben aplicar programas de capacitación y otras medidas de acción afirmativa para que los miembros de las minorías, incluidas las mujeres de las minorías, puedan competir en igualdad de condiciones.

90. Los Estados deberían reunir datos desglosados sobre el acceso de todos los sectores de la sociedad a las oportunidades económicas y la adopción de decisiones políticas. Los datos deben estar desagregados por etnia y género con el fin de resaltar las pautas de desigualdad que afectan a las mujeres de las minorías de maneras diferentes a los hombres de las minorías. Se deben concebir programas de recopilación de datos con la participación de representantes de las comunidades minoritarias, que permitan diversas formas de autoidentificación, y que ofrezcan garantías efectivas de protección de los datos.

91. Las proclamas públicas relativas a la identidad nacional, por ejemplo en la Constitución, y los principales símbolos nacionales, deben ser totalmente integradores, no deben excluir los sectores de la población de un país ni negar, de manera explícita o implícita, la plena diversidad de la población.

92. Los planes de estudios educativos deben evitar los estereotipos y ofrecer una imagen realista y no discriminatoria de todas las comunidades dentro de la sociedad. El Estado debe garantizar que los miembros de las minorías estén en condiciones de adoptar las medidas necesarias para garantizar la protección y la promoción de su identidad, como impartir enseñanza en su lengua materna y educación religiosa. La educación a todos los niveles debe tener como objetivo permitir que los miembros de las minorías puedan competir en igualdad de condiciones para empleos y otras oportunidades, preservando sus identidades peculiares.

93. Los Estados deben hacer participar a los miembros de todos los grupos minoritarios en las iniciativas de prevención de conflictos y de consolidación de la paz.

94. Las instituciones nacionales de derechos humanos deben contar con mandatos que incluyan explícitamente la protección y promoción de los derechos de las minorías y conocimientos en el ámbito de los derechos de las minorías. Se debería considerar la posibilidad de establecer órganos consultivos y de asesoramiento especializados para ayudar a garantizar que las cuestiones de las minorías se traten adecuadamente en los planos nacional y local.

B. Recomendaciones en el nivel internacional

95. Se deben reforzar los conocimientos en materia de derechos de las minorías e integrarlos globalmente en todo el sistema de las Naciones Unidas. Dada la prevalencia de conflictos que afectan a cuestiones de identidad, sería sumamente útil disponer de especialistas permanentes en cuestiones de minorías en los principales organismos y departamentos que trabajan en prevención de conflictos.

96. El personal de las Naciones Unidas que trabaja en la prevención de conflictos y consolidación de la paz, en particular los que trabajan en la política, el análisis y la alerta temprana y en los equipos nacionales, deben recibir una capacitación exhaustiva sobre los derechos de las minorías.

97. Se debe considerar la posibilidad de añadir un experto en derechos de las minorías al equipo de reservas de expertos en mediación en el Departamento de Asuntos Políticos. También podría considerarse hacer participar el equipo en las situaciones de los países en un momento temprano en la línea continua del conflicto que se extiende entre la expresión de agravios y el estallido de violencia.

98. Las Naciones Unidas deberían elaborar una nota de orientación interinstitucional, sobre el tratamiento de las cuestiones de las minorías, a fin de incluir, entre otras cosas: cómo consultar con las comunidades minoritarias a fin de captar la diversidad de posiciones, cómo hacer participar a las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con las comunidades minoritarias en las Naciones Unidas en la labor de prevención de conflictos; y cómo elaborar indicadores de alerta temprana específicos de cada contexto.

99. Los equipos de las Naciones Unidas en los países deben analizar en qué medida la discriminación por motivos étnicos, religiosos y lingüísticos crea disparidades en los resultados relativos a su programación. Los equipos de los países deben promover y apoyar la recopilación de datos desagregados sobre las minorías. Todos los programas existentes deben ser evaluados y revisados sobre la base de dicho análisis. Las comunidades minoritarias deben participar plenamente en todas las fases de la programación, desde la investigación y el diseño hasta la supervisión y evaluación.

100. Se deben adoptar medidas efectivas para garantizar que en la composición del personal nacional de los equipos de las Naciones Unidas por países se incluyan personas de comunidades minoritarias.

101. Las Naciones Unidas deben seguir haciendo esfuerzos para compartir experiencias de los distintos organismos con métodos de alerta temprana, incluidos los sistemas que combinan los indicadores cuantitativos y cualitativos, e incorporar indicadores de los derechos de las minorías, de modo que todos los organismos, departamentos y oficinas en los países puedan recurrir a las mejores prácticas disponibles.

102. Se deben reforzar las comunicaciones entre las instituciones de derechos humanos con sede en Ginebra y las instituciones que se ocupan de la paz y la seguridad en Nueva York. Las comunicaciones regulares a nivel de trabajo entre los funcionarios de programa del ACNUDH en los países y sus homólogos del Departamento de Asuntos Políticos y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz deberían promover el intercambio de información y entendimiento común de las situaciones de los derechos de las minorías en los países.
