



**Consejo Económico  
y Social**

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/1994/36  
6 de julio de 1994

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

COMISION DE DERECHOS HUMANOS  
Subcomisión de Prevención de Discriminaciones  
y Protección a las Minorías  
46° período de sesiones  
Tema 18 del programa

PROTECCION DE LAS MINORIAS

Documento de trabajo con sugerencias sobre un programa más amplio  
para la prevención de la discriminación y la protección de las  
minorías, preparado por el Sr. Asbjorn Eide con arreglo a la  
resolución 1993/43 de la Subcomisión, de 26 de agosto de 1993

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. MANDATO Y ANTECEDENTES . . . . .	1 - 9	2
II. NUEVOS RETOS . . . . .	10 - 17	3
III. PROTECCION DEL MANDATO ORIGINAL DE LA SUBCOMISION .	18 - 21	5
IV. LA BASE DE LA ACCION DE LA SUBCOMISION . . . . .	22 - 32	6
V. ESFERAS DE ACCION DE LA SUBCOMISION . . . . .	33 - 49	8

## I. MANDATO Y ANTECEDENTES

1. En su resolución 1993/43 la Subcomisión encargó al Sr. Asbjorn Eide la tarea de preparar, sin consecuencias financieras, un documento de trabajo que contuviera sugerencias para un programa más amplio para la prevención de la discriminación y la protección de las minorías. La Comisión de Derechos Humanos hizo suya esta decisión en su resolución 1994/22 de 1º de marzo de 1994.
2. Este breve documento de trabajo tiene por fin servir de base para debatir el papel que podrá desempeñar la Subcomisión los años venideros en el cumplimiento de los aspectos centrales de su mandato, es decir, la prevención de las discriminaciones y la protección de las minorías. Cabe destacar que entre ambas tareas existe una estrecha relación, pero también un equilibrio muy difícil de alcanzar.
3. Al examinar el papel que puede incumbir a la Subcomisión, se debe reconocer que atravesamos un período de cambios convulsivos que en algunos lugares cuestionan incluso los elementos básicos del orden internacional. La integridad y estabilidad de los Estados se ve amenazada. Sin lugar a dudas, en los últimos tres o cuatro años han surgido nuevas posibilidades y esperanzas, pero también retos nuevos y muy graves que ponen en peligro el orden internacional e interno y con ello también el respeto de los derechos humanos.
4. Algunos de los acontecimientos positivos y algunos de los nuevos retos corresponden directamente al mandato de la Subcomisión y tendrán profundas repercusiones en su labor futura. La nota positiva la dan la notable transición que se ha vivido en Sudáfrica y también el proceso esperanzador que ha despuntado en la relación entre Israel y los palestinos. No obstante, la situación surgida durante los últimos tres o cuatro años también presagia nuevos y graves peligros. Han aparecido formas de discriminación nuevas y más graves que van mucho más allá de la existente en el ámbito laboral y la vivienda.
5. Lo que se observa ahora es limpieza étnica y matanzas en gran escala que rayan en el genocidio, así como enormes corrientes de refugiados y desplazados internos. Han salido a la luz enfoques y actitudes que constituyen un desafío frontal a los cimientos mismos de los derechos humanos, un desafío al principio de la igualdad y la no discriminación independientemente del color, la raza o el origen étnico o nacional.
6. La Subcomisión puede enorgullecerse de las contribuciones que ha hecho en el pasado a la eliminación del racismo. Por medio de su programa de estudios y en muchas otras formas ha hecho aportaciones significativas a la elaboración de instrumentos internacionales encaminados a alcanzar ese fin. Fue responsable del texto preliminar de la Declaración de las Naciones Unidas y posteriormente Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, aprobadas ambas por la Asamblea General, la primera en 1963 y la segunda en 1965. Desempeñó el mismo papel en la elaboración de la Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de

Intolerancia y Discriminación Fundadas en la Religión o las Convicciones, proclamada por la Asamblea General en 1981. La Subcomisión, por medio de su programa de estudios, preparó el terreno para la aprobación de instrumentos relativos a la prevención de la discriminación en la esfera de la enseñanza, los derechos políticos y la igualdad en la administración de justicia.

7. De especial importancia ha sido la contribución de la Subcomisión a la acción movilizadora contra el apartheid, en particular el informe sobre las consecuencias adversas que tenía para el disfrute de los derechos humanos la asistencia política, militar, económica y de otra índole que se prestaba a los regímenes colonialistas y racistas de Africa meridional, seguido de la lista anual de bancos, empresas transnacionales y otras organizaciones que prestaban asistencia a los regímenes colonialistas y racistas de Africa meridional. Sin duda, esta actividad, dirigida por el Sr. Ahmed Khalifa, contribuyó de manera significativa a debilitar el régimen de apartheid.

8. Otra labor de la que la Subcomisión puede enorgullecerse es la relativa a la prevención de la discriminación de los pueblos indígenas. El amplio estudio preparado por el Sr. Martínez Cobo con la asistencia del Sr. Augusto Willemsen Díaz fue un trabajo monumental en que se reseñó la situación de los pueblos indígenas de todo el mundo. A continuación vinieron la creación y las actividades del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas que, bajo la presidencia de la Sra. Erica-Irene Daes, en 1993 terminó de preparar el proyecto de declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas que la Subcomisión tiene ante sí en el presente período de sesiones.

9. La Subcomisión también ha intentado, si bien con algo menos de éxito, garantizar la protección adecuada de los miembros de las minorías. Una aportación señalada de la Subcomisión fue el estudio pionero del Sr. Francesco Capotorti en el decenio de 1970. Como consecuencia directa la Comisión de Derechos Humanos comenzó a trabajar en la redacción de la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, que la Asamblea General aprobó en 1992.

## II. NUEVOS RETOS

10. A pesar de sus éxitos pasados, la Subcomisión debería analizar los nuevos fenómenos que tienen por efecto la discriminación racial o étnica, aunque quienes los protagonizan eviten el lenguaje o los símbolos de la mitología racista ya desacreditada.

11. Dos fenómenos conexos pueden observarse en la actualidad en muchas regiones del mundo: el lenguaje, la ideología y las acciones de la xenofobia y el lenguaje, los símbolos y en particular las acciones del nacionalismo étnico. La combinación de ambos produce una mezcla explosiva. Tienen un elemento en común: la afirmación dogmática de la conveniencia de una

sociedad étnica o culturalmente homogénea que lleva a rechazar a quienes son diferentes o a negarles la posibilidad de afirmar su propia identidad como miembros del grupo afectado.

12. En algunos lugares se aplican políticas de asimilación en forma más o menos estricta que resultan negativas porque niegan la existencia o la identidad de las minorías nacionales o étnicas, culturales, religiosas y lingüísticas. En otros, se recurre directamente a la "limpieza" étnica, a la que se llega por medio de matanzas y crímenes incalificables.

13. En muchas regiones los trabajadores migrantes son el blanco de la xenofobia. Actualmente los principales autores de los actos de violencia contra este grupo son elementos marginales de la sociedad, desempleados, jóvenes, personas frustradas y coléricas. Sin embargo, no se puede descartar que sus frustraciones sean explotadas por agitadores políticos, cínicos pero hábiles, que deseen aprovechar los sentimientos irracionales que aquéllos albergan para alcanzar sus propios fines políticos.

14. Se ha sostenido que en muchas regiones el mundo avanza hacia la anarquía 1/. En numerosos puntos existe el peligro de la desintegración violenta de la sociedad, situación comparable a la que vivieron diversas zonas de Europa en los siglos XV y XVI, de guerras de todos contra todos, antes de que surgiera el sistema estatal organizado y se introdujera el concepto de los derechos humanos.

15. Algunos de los acontecimientos de que somos testigos en la actualidad son manifestaciones de violencia ciega e irracional entre integrantes de grupos. Empero, cada vez resulta más claro que en la mayoría de los casos esa violencia es desatada por quienes podrían denominarse instigadores de conflictos, personas que tienen su propio proyecto político y para avanzar en su búsqueda del poder aprovechan los sentimientos de tensión demográfica e inseguridad personal que experimente el público en general. Si esta observación es correcta, incumbe a la comunidad internacional ayudar a los gobiernos responsables, así como a los representantes de los diversos grupos interesados, a encontrar soluciones pacíficas y constructivas a sus inquietudes sin recurrir a la violencia física y sin violar el derecho internacional o nacional.

16. Los derechos humanos y las libertades fundamentales exigen la existencia de un orden jurídico que garantice la igualdad y el respeto mutuo de todos los miembros de la sociedad. El buen funcionamiento del orden jurídico sólo puede garantizarse con la existencia de Estados, que constituyen el marco de los sistemas jurídicos; esto a su vez requiere que se constituya y aplique debidamente un sistema jurídico basado en los derechos humanos. Así pues, la tarea consiste en garantizar la existencia de un orden jurídico y su aplicación efectiva sin recurrir a métodos autoritarios que nieguen las libertades y los derechos humanos.

17. Todos los miembros de la sociedad deben aceptar la legitimidad del Estado, para lo cual no sólo es necesaria una participación igualitaria, sino también el respeto de los grupos minoritarios. Por su parte, las minorías también deben respetar el orden jurídico común de la sociedad y los derechos humanos de las mayorías.

### III. PROTECCION DEL MANDATO ORIGINAL DE LA SUBCOMISION

18. En vista de estos desafíos, la Subcomisión debe asumir con seriedad su doble mandato de prevención de la discriminación y protección de las minorías y reconocer la relación que existe entre ambos. Desde el comienzo mismo 2/ la Subcomisión definió la prevención de discriminaciones como la prevención de cualquier acción que niegue a personas o grupos de personas la igualdad de trato a la que aspiran. Ha definido la protección de las minorías como la protección de grupos no dominantes que, al tiempo que desean ser tratados de la misma manera que la mayoría, esperan de alguna manera un trato diferencial que les permita conservar las características básicas que poseen y que los distinguen de la mayoría de la población.

19. La prevención de la discriminación es esencial, pero no siempre es suficiente. Debe incluir una preocupación por la igualdad de hecho, incluida la de los miembros de los distintos grupos de la sociedad para que puedan mantener su propia cultura, religión e identidad. Por otra parte, el reconocimiento de la identidad de los distintos grupos no da a sus miembros el derecho a desmembrar el Estado o destruir el tejido de la sociedad multicultural. No hay que alentar, sino por el contrario disuadir, a los instigadores de conflictos, sean nacionalistas étnicos (como sucede principalmente en Europa) o contendientes de distintas etnias (principalmente en Africa) 3/.

20. Por consiguiente, hace falta aplicar un criterio amplio basado en el derecho internacional que se deriva de la Carta de las Naciones Unidas, incluida la Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas de 1970 y las normas internacionales de derechos humanos en general.

21. La Subcomisión debe tener en cuenta las tareas programadas para el Tercer Decenio de la Lucha contra el Racismo y la Discriminación Racial, proclamado por la Asamblea General en su resolución 48/91, de 20 de diciembre de 1993, y determinar las esferas en que mejor puede contribuir a las actividades del Decenio. Muchas delegaciones en la Asamblea General han expresado su inquietud por las nuevas manifestaciones de racismo, discriminación racial, intolerancia y xenofobia que han aparecido en diversas regiones del mundo, y que en particular afectan a las minorías, los grupos étnicos, los trabajadores migrantes, los pueblos indígenas, los nómadas, los inmigrantes y los refugiados.

#### IV. LA BASE DE LA ACCION DE LA SUBCOMISION

22. El presente documento de trabajo se basa en trabajos anteriores, en particular el estudio sobre posibles medidas para facilitar la solución pacífica y constructiva de los problemas en que intervienen minorías (E/CN.4/Sub.2/1993/34 y Add.1 a 4). Debe leerse conjuntamente con las recomendaciones contenidas en la adición 4 a dicho informe.

23. La primera tarea de la Subcomisión debe ser aclarar y destacar las directrices que emanan del derecho internacional contemporáneo, incluidas las normas de derechos humanos, sin las cuales todos los esfuerzos de pacificación serían limitados e incluso en cierta medida arbitrarios.

24. El elemento básico de los fundamentos del derecho internacional es el respeto de la integridad territorial de los Estados soberanos. El principio de la libre determinación se invoca a menudo en la actualidad para poner en tela de juicio dicha integridad. Es importante subrayar que el derecho a la libre determinación no incluye el derecho unilateral a la independencia, o secesión, salvo en dos circunstancias: los territorios no autónomos y aquellos que se encuentran bajo ocupación ilegal, definidos como tales por las Naciones Unidas. Esto quedó claro en la Declaración y Programa de Acción de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993:

"Con arreglo a la Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, nada de lo anterior 4/ se entenderá en el sentido de que autoriza o fomenta acción alguna encaminada a quebrantar y menoscabar, total o parcialmente, la integridad territorial o la unidad política de Estados soberanos e independientes que se conduzcan de conformidad con el principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos y estén, por tanto, dotados de un gobierno que represente a la totalidad del pueblo perteneciente al territorio, sin distinción alguna." (Parte I, párr. 2.)

25. El siguiente elemento de los fundamentos es la necesidad de garantizar la igualdad y la no discriminación en la sociedad nacional en general, incluida la participación efectiva de todos en el buen gobierno democrático. El contenido de este elemento de los fundamentos está consignado en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

26. En este sentido, reviste importancia un problema especial que han puesto de manifiesto acontecimientos recientes: las leyes de nacionalidad (ciudadanía) y su aplicación. Merecen atención particular las situaciones en que se han disuelto federaciones u otras entidades de gran magnitud para constituir dos o más Estados independientes. Se los considere Estados sucesores o Estados restablecidos, las necesidades y preocupaciones de los seres humanos que fijaron su residencia en dichos territorios, con la intención de que fuera permanente, de conformidad con las leyes en vigor cuando lo hicieron, son las mismas.

27. Como el derecho internacional es algo vago en esta cuestión, los expertos han expresado opiniones contradictorias sobre cómo resolverla. Es sumamente importante que, en el contexto de la prevención de la discriminación, se intente establecer directrices para la adopción de leyes de nacionalidad en esos casos. Ser reconocido como ciudadano es requisito indispensable para poder participar en los procesos democráticos de los países. Privados de la posibilidad de votar y de ser elegidos, grupos importantes carecerán de un cauce pacífico eficaz para promover sus valores e intereses y surgirá entonces un riesgo considerable de que su frustración lleve a formas de acción no deseables.

28. El tercer componente de los fundamentos es la necesidad de dar cabida al pluralismo en la vida comunitaria, en consonancia con la declaración sobre las minorías de 1992. Escapa al objetivo del presente trabajo profundizar en el contenido de ese requisito, que se ha explicado ya muy pormenorizadamente en el informe de Sr. Capotorti y en el estudio antes mencionado sobre la solución pacífica y constructiva de los problemas en que intervienen minorías (E/CN.4/Sub.2/1993/34 y Add.1 a 4). No obstante, cabe señalar que el Comité de Derechos Humanos recientemente aprobó un comentario general 5/ respecto del artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que ayuda a aclarar varias cuestiones de importancia para el pluralismo y la participación de los diferentes grupos. En primer lugar, subraya que el disfrute de los derechos a los que se refiere el artículo 27 no menoscaba la soberanía y la integridad territorial de un Estado Parte. No obstante, en algunos de sus aspectos los derechos de las personas amparadas en virtud de ese artículo -por ejemplo, el disfrute de una determinada cultura- pueden guardar relación con modos de vida estrechamente asociados al territorio y al uso de sus recursos. Esto podría ser particularmente cierto en el caso de los miembros de comunidades indígenas que constituyen una minoría (comentario general 23 (50), párr. 3.2).

29. Otra importante observación contenida en el comentario general es que las personas protegidas por el artículo 27 porque pertenecen a una minoría no necesitan ser ciudadanos del Estado Parte. Los derechos reconocidos en el Pacto se aplican a todas las personas que se encuentran en su territorio y están sujetas a su jurisdicción. Por consiguiente, ningún Estado puede limitar la aplicación de los derechos enunciados en el artículo 27 exclusivamente a los ciudadanos (comentario general 23 (50), párr. 5.1). Se trata de una observación importante, ya que en el pasado los intentos de definir a los ciudadanos tuvieron en muchos casos un carácter restrictivo.

30. En el comentario general también se destaca que en virtud del artículo 27 el Estado tiene la obligación de adoptar medidas positivas para proteger a los miembros de las minorías no sólo de los actos del Estado sino también de los actos de cualquier persona que se encuentre en el Estado (comentario general 23 (50), párrafo 6.1).

31. Para dar a los grupos minoritarios la posibilidad de participar y también disfrutar efectivamente de sus derechos culturales, en algunas ocasiones quizás sea necesario celebrar acuerdos de descentralización territorial o autonomía local. En determinadas circunstancias puede ser un buen recurso,

pero en otras resultar sumamente peligroso. Para que la descentralización resulte útil, debe ser territorial y no étnica; debe contribuir a la democracia y no a la etnocracia. Toda medida destinada a subdividir el territorio sobre bases étnicas suscita el peligro de la limpieza étnica, como han hecho patente los casos de Bosnia y Herzegovina (donde la integridad territorial de ese Estado ha sido cuestionada por grupos étnicos sumamente militantes), Abjazia y Ossetia meridional (donde el cuestionario de la integridad territorial de Georgia ha ido acompañado de procesos de limpieza étnica). Por otra parte, existen experiencias positivas de subdivisión territorial negociada pacíficamente por las partes interesadas que han funcionado bien y que no han traído aparejada ninguna forma de limpieza étnica. Sirvan de ejemplo los procesos de descentralización de España o Bélgica. El caso de Groenlandia es un ejemplo positivo de descentralización territorial que amplía el alcance de la autonomía de los grupos indígenas, pero sobre una base territorial y no étnica. Indudablemente, habrá otros casos en el futuro. En su comentario general 23, el Comité de Derechos Humanos también ha subrayado que la cultura puede manifestarse de diversas formas, incluida una forma de vida particular asociada al uso de los recursos de la tierra, especialmente la pesca y la caza, y el derecho a vivir en reservas protegidas por la ley.

32. En cuanto intervienen cuestiones culturales más que territoriales, es preferible recurrir a alguna forma de autonomía cultural no territorial que puede combinarse con una autonomía territorial, pero no étnica.

#### V. ESFERAS DE ACCION DE LA SUBCOMISION

33. Ahora que se ha reconocido que la Subcomisión es el único órgano de expertos que reúne dos mandatos -la prevención de discriminaciones y la protección de las minorías- corresponde consignar los elementos de su programa de trabajo. Poco a poco se ha ido configurando una base normativa integrada básicamente por los siguientes instrumentos: la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares; la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas; la Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Intolerancia y Discriminación Fundadas en la Religión o las Convicciones; y la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas que se aprobará próximamente. Existen varios instrumentos más, entre ellos los aprobados por otros organismos, como la Convención de la UNESCO relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza y el Convenio N° 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.

34. Se debe prestar atención prioritaria a la incorporación de este sistema normativo en el plano nacional, es decir en la constitución y en las leyes. Debe alentarse la combinación adecuada de disposiciones sobre la igualdad y la no discriminación con las que crean las condiciones necesarias para mantener la identidad de grupo.

35. En este sentido debe recurrirse a los servicios de asesoramiento, pero para ello son necesarios conocimientos y análisis más amplios de las experiencias positivas en esta esfera. Algunas de ellas han quedado consignadas en el estudio del Sr. Capotorti y en el que el autor del presente estudio elaboró sobre la solución pacífica y constructiva de los problemas en que intervienen las minorías, pero queda mucho por hacer para que las Naciones Unidas puedan brindar una ayuda satisfactoria a los gobiernos en este ámbito.

36. El papel de la educación orientada hacia los derechos humanos es esencial. No obstante, el contenido de esa educación debe mantener un equilibrio adecuado entre el conocimiento de los derechos propios y el respeto y la protección de los derechos de otros, incluidos los miembros de otras religiones y grupos étnicos. El principio de tolerancia quizás sea el elemento clave de todo el edificio de los derechos humanos que la educación sobre ese tema nunca podrá resaltar lo suficiente.

37. Una sociedad no puede funcionar cuando se reconocen sólo derechos y no deberes. Incumbe al Estado imponer las obligaciones necesarias en una sociedad democrática para preservar y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos los miembros de la sociedad y protegerlos no sólo del Estado sino también de las amenazas de los miembros de otros grupos de la misma sociedad.

38. La misma importancia revisten las funciones preventivas. La prevención de los conflictos provocados por la discriminación o las tensiones entre diferentes grupos étnicos o religiosos exige un diálogo permanente con los Estados sobre la aplicación de los principios consagrados en los instrumentos internacionales pertinentes. Este diálogo se ve facilitado por las funciones de observación que desempeñan los órganos creados en virtud de los tratados. De particular significación son las actividades del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Al vigilar la aplicación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el Comité puede llegar a detectar los peligros que deben ser objeto de atención cuando son aún incipientes. La Subcomisión debe mantenerse bien informada de la labor del Comité y aprovechar la experiencia adquirida por éste en su propio esfuerzo por elaborar una estrategia amplia para cumplir su doble mandato.

39. No obstante, la función de vigilancia del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial debe complementarse con una vigilancia paralela de los derechos de las personas pertenecientes a minorías, que deberá basarse en la declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías de 1992. Se han creado grupos de trabajo y se ha designado a relatores especiales encargados de supervisar otras declaraciones, pero hasta ahora no se ha hecho lo propio con las minorías. Una posibilidad es que la Subcomisión misma asuma esta tarea, solicitando autorización para crear un grupo de trabajo sobre cuestiones de las minorías. Ese órgano sería paralelo al Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas y representaría una contribución esencial a la proyección más amplia del mandato de la Subcomisión.

40. Cualquiera sea el sistema de vigilancia que se elabore en el ámbito de las minorías, lo importante es que la Subcomisión pueda ocuparse de todas las cuestiones conexas y estudiar la interrelación entre los diferentes grupos de problemas: no discriminación, racismo, conflictos étnicos, intolerancia religiosa, xenofobia. Sobre esa base la Subcomisión puede brindar orientación a los otros muchos órganos, relatores y organismos que se ocupan de aspectos particulares de la misma cuestión general.

41. La Subcomisión y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial deben alentar a los Estados a establecer procedimientos de recurso para las víctimas de la discriminación racial o étnica.

42. Cuando se agravan las circunstancias y los conflictos adquieren mayor importancia, cada vez más a menudo se recurre a relatores a quienes se confía un tema o país determinado. Incumbe a la Comisión designar a los relatores; la Subcomisión debe prestar suma atención a los informes de los relatores en lo que se refiere a las cuestiones comprendidas en su mandato, y debe sugerirles la mejor manera de ocuparse de esos aspectos de sus mandatos particulares.

43. Los servicios de asesoramiento pueden ser de gran ayuda en momentos en que aumenta la tensión, pero antes de que se desate la violencia abiertamente. Gracias a ellos, los gobiernos bien intencionados pueden encontrar incluso formas mejores de relacionarse con los diversos grupos de su sociedad y también demostrar que sus políticas respetan los derechos humanos, mientras que quienes formulan denuncias relativas a la discriminación o los derechos de grupo en realidad son grupos intolerantes que se oponen a la idea de una sociedad basada en la coexistencia multicultural y la igualdad en términos generales.

44. Es esencial subrayar que muchos problemas surgen no del gobierno sino de otros elementos de la sociedad: en algunas ocasiones de grupos étnicos, como han demostrado los serbios de Bosnia; otras veces de sectores de las fuerzas de seguridad que tienen su propio proyecto de violencia y a quienes el gobierno no puede controlar plenamente. En gran parte del discurso sobre los derechos humanos a nivel internacional se ha dado por sentado que los gobiernos son los únicos culpables de las violaciones de los derechos humanos. Además, ha surgido la idea bastante simplista de que todas las organizaciones no gubernamentales están a favor de los derechos humanos. Suposiciones simplistas como éstas pueden dar lugar a reacciones muy equivocadas en situaciones de tensión. En muchos casos, los gobiernos buscan la forma de dar cabida a todos los grupos sobre una base de igualdad, pero se enfrentan con acciones intolerantes y a veces violentas de diversos sectores. Es entonces cuando pueden necesitar ayuda para encontrar soluciones constructivas y demostrar la intolerancia de los grupos que se les oponen.

45. El Alto Comisionado para los Derechos Humanos sin duda puede desempeñar un papel fundamental en estas funciones preventivas. Es mucho lo que puede aprenderse de la experiencia positiva acumulada por el Alto Comisionado para las Minorías Nacionales de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE), que en varios casos ha contribuido a atenuar las tensiones

y ayudar a las partes a armonizar sus posiciones. Huelga decir que es esencial que esa armonización se base en las normas de derechos humanos, incluido el sistema normativo examinado en el presente documento.

46. En casos de conflicto abierto, es necesario insistir en la aplicación por todas las partes de los criterios humanitarios mínimos contenidos en el derecho humanitario y en las normas de derechos humanos. Al decir "todas las partes" se incluye no sólo a las fuerzas de seguridad del país interesado sino también a las entidades no gubernamentales que se oponen a ellas o que luchan entre sí. Se incluye además a las fuerzas internacionales de mantenimiento de la paz, dondequiera que estén. Aprovechando la experiencia del Tribunal Internacional para el enjuiciamiento de los responsables de las violaciones graves del derecho internacional humanitario cometidas en el territorio de la ex Yugoslavia desde 1991, se debe procurar evitar la impunidad y lograr que los responsables de crímenes graves relacionados con el conflicto comparezcan ante la justicia.

47. En los procesos de consolidación de la paz que siguen a un conflicto, se debe tratar de crear o fortalecer una infraestructura de derechos humanos en el país afectado, tomando como base, entre otras cosas, el sistema normativo reseñado en este documento. Debe aprovecharse la experiencia de los componentes de derechos humanos de acciones de las Naciones Unidas como la de Camboya. Conviene que la Subcomisión examine las enseñanzas derivadas de esa experiencia para recomendar directrices sobre aspectos de su mandato que puedan aplicarse en acciones análogas posteriores.

48. Obviamente es preciso fortalecer el Centro de Derechos Humanos para que pueda proporcionar servicios adecuados en estas esferas tanto en lo que respecta a la investigación, el estudio y la evaluación, como a los procedimientos de acción. En este sentido es esencial que el Centro esté organizado de manera que se entienda debidamente la interrelación entre la prevención de las discriminaciones y la protección de las minorías para que se puedan adoptar las medidas adecuadas.

49. Una vez que la Subcomisión reconozca su condición singular de único órgano con el mandato de integrar los temas de la discriminación y las minorías, deberá elaborar un programa coherente sobre estas cuestiones de candente actualidad. Es de esperar que las observaciones formuladas en el presente documento, junto con las recomendaciones contenidas en el estudio sobre posibles medidas para facilitar la solución pacífica y constructiva de los problemas en que intervienen minorías (E/CN.4/Sub.2/1993/34 y Add.1 a 4) ayuden a la Subcomisión en esa tarea.

Notas

1/ Véase, por ejemplo, Robert Kaplan, "The coming of anarchy" en: The Atlantic Monthly, febrero de 1994.

2/ Los detalles de la historia de la Subcomisión aparecen en Eider, Asbjorn: "The Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities" en Alston (ed).

3/ The United Nations and Human Rights, Clarendon Press, Oxford, 1992.

4/ Es decir el derecho a la libre determinación.

5/ Comentario general 23 (50) al artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, de 26 de abril de 1994).

-----