



# Asamblea General

Distr. general  
29 de julio de 2022  
Español  
Original: inglés

---

## Septuagésimo séptimo período de sesiones

Tema 69 c) del programa provisional\*

**Promoción y protección de los derechos humanos:  
situaciones de los derechos humanos e informes de  
relatores y representantes especiales**

### **Cuestiones de las minorías\*\***

#### **Nota del Secretario General**

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe del Relator Especial sobre cuestiones de las minorías, Fernand de Varenes, de conformidad con la resolución [76/168](#) de la Asamblea General y la resolución [43/8](#) del Consejo de Derechos Humanos.

---

\* [A/77/150](#).

\*\* El presente documento se presentó con retraso a los servicios de conferencias sin la explicación necesaria establecida en el párrafo 8 de la resolución [53/208](#) B de la Asamblea General.



## **Informe del Relator Especial sobre cuestiones de las minorías, Fernand de Varennés**

### **Protección de los derechos de las minorías en las instituciones, estructuras e iniciativas de las Naciones Unidas**

#### *Resumen*

En el presente informe, el Relator Especial sobre cuestiones de las minorías, Fernand de Varennés, presenta un resumen de sus actividades y destaca la labor que sigue realizando en relación con las prioridades temáticas de apatridia, educación e idiomas de las minorías, el discurso de odio contra las minorías en los medios sociales y la prevención de conflictos violentos mediante la protección de los derechos humanos de las minorías, así como el fortalecimiento de la protección de los derechos de las minorías mediante foros regionales. También ofrece un resumen de sus visitas a los países, comunicaciones y otras actividades.

En el informe temático sobre la protección de los derechos de las minorías en las instituciones, estructuras e iniciativas de las Naciones Unidas, el Relator Especial describe la manera en que las Naciones Unidas se han ocupado de los derechos de las minorías desde su fundación y la manera en que las preocupaciones suscitadas por la protección de los derechos de las minorías cuando se establecieron las Naciones Unidas desembocaron en la aprobación por la Asamblea General de una resolución sobre la cuestión junto a la aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos, aunque solo fuera gracias a la capacidad que por aquel entonces tenían los Estados Miembros de llegar a un consenso. El Relator Especial pone de relieve que no se materializaron ciertos avances previstos y describe la manera en que los derechos de las minorías han languidecido en el sistema de las Naciones Unidas a medida que otros grupos marginados o vulnerables cobraban mayor reconocimiento y pasaban a ser objeto de tratados jurídicamente vinculantes y sujetos de diversas entidades institucionales e iniciativas conexas. En los últimos decenios ha decrecido el interés en las cuestiones de las minorías y no se han emprendido grandes iniciativas institucionales dirigidas a la protección de sus derechos, mientras que han aumentado notablemente las iniciativas centradas en otros grupos marginados o vulnerables, como, entre otros, los pueblos indígenas, las personas con discapacidad, los migrantes, las mujeres y los niños. En recientes tratados, instrumentos, directrices e iniciativas de otro tipo prácticamente se ha omitido por completo a las minorías, como es el caso de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y en algunos casos incluso se las ha suprimido de borradores iniciales, como ha ocurrido con la versión más reciente de un proyecto de tratado sobre las empresas y los derechos humanos. El Relator Especial pide que se adopten medidas para incorporar e integrar los derechos de las minorías en todos los pilares y actividades de las Naciones Unidas e integrar los derechos de las minorías en la labor del sistema de las Naciones Unidas a nivel mundial, regional y nacional, incluso mediante mecanismos de coordinación, como se preveía expresamente hace un decenio en la nota orientativa del Secretario General de 2013 sobre la discriminación racial y la protección de las minorías.

## I. Introducción

1. A lo largo de la historia, las culturas, idiomas y religiones o creencias de las minorías han sido con frecuencia objeto de restricciones e incluso de supresión. En los casos más extremos, el miedo o la intolerancia ante la diversidad de la humanidad o una incapacidad ideológica de aceptar la realidad de nuestras diferencias han convertido en chivo expiatorio a determinados grupos, casi siempre minorías, y desembocado en la comisión de algunas de las peores atrocidades de que se tiene constancia: el genocidio de millones de personas a causa del color de piel, la manera de rezar o el sonido de la voz. No es accidente que casi todos los casos de genocidio cometidos el siglo pasado hayan tenido que ver con minorías. Abrumadoramente, y no por casualidad, las minorías representan la mayoría de la población de apátridas del mundo y son por lo general los principales blancos de los delitos de odio o el discurso de odio a través de los medios sociales. Las comunidades de minorías se encuentran entre las que sufren más desventajas educativas en todo el mundo<sup>1</sup>, y tienen más probabilidades de verse excluidas o marginadas en aspectos como la participación política. Además, sus agravios son con frecuencia la causa última de los conflictos internos más violentos o se instrumentalizan para que lo sean.

2. Así pues, la vulnerabilidad y la marginación de las minorías y la denegación de gran parte de sus derechos humanos, junto con su prominencia en cuanto a la marginación a escala mundial, plantean cuestiones importantes sobre las medidas adoptadas por las Naciones Unidas en respuesta a quienes más protección necesitan.

3. El Relator Especial sobre cuestiones de las minorías presenta este informe a la Asamblea General de conformidad con el mandato que le confió la Comisión de Derechos Humanos en su resolución 2005/79, prorrogado por última vez por el Consejo de Derechos Humanos en su resolución 43/8. En él se resumen las actividades llevadas a cabo en 2021 y 2022 desde su anterior informe a la Asamblea General (A/76/162) y figura una sección temática sobre la evolución y el posicionamiento de la protección de los derechos de las minorías en las instituciones, estructuras e iniciativas de las Naciones Unidas. Esa sección se centra en la manera en que las Naciones Unidas han integrado e incorporado la promoción de los derechos humanos de las minorías en sus estructuras e iniciativas en todo el mundo y la manera en que ello ha contribuido al reconocimiento, la promoción y la protección de los derechos de las minorías.

## II. Actividades del Relator Especial en 2021 y 2022

4. El Relator Especial ha emprendido una serie de actividades con el fin de llevar a cabo estudios temáticos, realizar misiones en países, comunicarse con los Gobiernos y otros agentes en relación con las denuncias de violaciones de los derechos de las minorías, promover las buenas prácticas y aumentar la conciencia y el conocimiento sobre los derechos humanos de las personas pertenecientes a minorías, en los que se sustenta su mandato. Por ejemplo, el 28 de septiembre de 2021 participó como orador principal en la Primera Reunión Parlamentaria Mundial de la Unión Interparlamentaria sobre la Realización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, donde habló sobre el tema “No dejar a nadie atrás: ¿estamos cumpliendo la promesa?”. El 27 de octubre de 2021 inauguró con un discurso el Segundo Congreso de la red internacional POCLANDE (Pueblos, Culturas, Lenguas y Desarrollo), celebrado en la Universidad Kenyatta en Nairobi. El 4 de noviembre intervino como

---

<sup>1</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Promoción y protección de los derechos de las minorías: Guía para defensores* (publicación de las Naciones Unidas, 2012), pág. 93.

ponente en un seminario web sobre el ejercicio por todos en condiciones de igualdad de los derechos en materia de nacionalidad, organizado por la Global Campaign for Equal Nationality Rights y la Commission of the Churches on International Affairs of the World Council of Churches. El 12 de noviembre de 2021 intervino en línea como ponente junto con la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet, y el Alto Comisionado de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Kairat Abdrakhmanov, en un acto organizado en colaboración con la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra en torno a la participación efectiva de las minorías en la vida económica como estrategia de prevención de conflictos. El 7 de enero de 2022 participó en línea como miembro de un equipo de tareas para luchar contra el extremismo y la instigación a la violencia dentro del Grupo de Trabajo sobre la iniciativa en pro de la democracia y la gobernanza de Internet, en el Belfer Center for Science and International Affairs de la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard, en los Estados Unidos de América. El 20 de enero de 2022 participó en una consulta sobre la moderación del contenido de los medios sociales y la libertad de religión o creencias en lo atinente a las minorías. El 11 de marzo de 2022 fue orador principal en un acto en línea paralelo al 49º periodo de sesiones del Consejo de Derechos Humanos titulado “Minorías religiosas o de creencias en situación de riesgo en Xinjiang, el Afganistán y Nigeria: recomendaciones del Foro sobre Cuestiones de las Minorías”, organizado por la International Bar Association y las Misiones Permanentes de los Estados Unidos y los Países Bajos. El 10 de mayo de 2022 pronunció una conferencia en el marco del programa árabe de maestría del Campus Mundial en derechos humanos y democracia dentro de un nuevo seminario sobre las minorías en la región de Oriente Medio y Norte de África.

#### **A. Actividades relacionadas con las prioridades temáticas**

5. El Relator Especial determinó en su primera intervención ante la Asamblea General, pronunciada en octubre de 2017, cuatro prioridades temáticas: apatridia, educación e idioma de las minorías, discurso de odio y medios sociales y prevención de conflictos étnicos mediante la protección de los derechos de las minorías. Ha emprendido actividades en relación con todas ellas. Al respecto cabe mencionar la preparación de una guía práctica sobre el ejercicio de los derechos de las minorías en relación con la educación en lenguas de minorías y la enseñanza de estas y la labor centrada en una nueva guía sobre la erradicación de la apatridia de las minorías garantizando la no discriminación en las leyes y prácticas de ciudadanía. Al respecto, ha planteado graves preocupaciones por los procesos en Assam (India), a raíz de los cuales millones de personas pertenecientes a minorías, principalmente de descendencia bengalí y musulmana, podrían acabar siendo consideradas no ciudadanos y apátridas.

6. El discurso de odio, los medios sociales y las minorías fueron el tema central del informe de 2021 del Relator Especial al Consejo de Derechos Humanos ([A/HRC/46/57](#)). Desde entonces, el Relator Especial ha emprendido un proceso de redacción de directrices eficaces en materia de discurso de odio, medios sociales y minorías con el objeto de promover la comprensión de las distintas formas y la repercusión nociva del discurso de odio en línea contra las personas pertenecientes a minorías, así como el papel de los medios sociales en la divulgación del discurso de odio. Las directrices incorporarán también un análisis y un examen de los desafíos jurídicos, institucionales y normativos planteados por la reglamentación del discurso de odio contra las minorías en las plataformas de los medios sociales. El informe de 2022 del Relator Especial al Consejo de Derechos Humanos ([A/HRC/49/46](#)) se centró

en la prevención de conflictos mediante la protección de los derechos humanos de las minorías.

## **B. Foros regionales y Foro sobre Cuestiones de las Minorías de 2021**

7. Se organizan foros regionales con considerable asistencia del Instituto Tom Lantos y numerosos asociados regionales. En 2021 se celebraron cuatro foros regionales (para África y Oriente Medio, las Américas, Asia y el Pacífico y Europa y Asia Central) sobre el tema “La prevención de los conflictos y la protección de los derechos humanos de las minorías”. Cerca de 800 personas participaron en los foros regionales, que se celebraron de forma virtual debido a la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19). En el primer semestre de 2022 se celebraron dos foros regionales: el primero para Europa y Asia Central y el segundo para Asia y el Pacífico.

8. El 14º período de sesiones del Foro sobre Cuestiones de las Minorías se celebró en formato híbrido los días 2 y 3 de diciembre de 2021 en torno al mismo tema. Participaron 670 delegados de unos 50 países. Las recomendaciones del Foro sobre el tema de 2021, “La prevención de los conflictos y la protección de los derechos humanos de las minorías”, presentadas en un informe aparte al Consejo de Derechos Humanos ([A/HRC/49/81](#)), procedieron fundamentalmente de las deliberaciones y contribuciones de las casi 1.500 personas que participaron en los foros regionales y el Foro sobre Cuestiones de las Minorías. Puede consultarse más información sobre el 14º período de sesiones del Foro sobre Cuestiones de las Minorías en el informe anual del Relator Especial al Consejo de Derechos Humanos (véase [A/HRC/49/46](#), párrs. 16 a 19).

9. El 15º período de sesiones del Foro, que se centrará en el 30º aniversario de la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas, tendrá lugar en Ginebra en diciembre de 2022.

## **C. Comunicaciones**

10. En 2021 el Relator Especial envió en total 298 comunicaciones, lo cual supone un aumento acusado en comparación con el año anterior. De esas comunicaciones, 62 eran llamamientos urgentes, 195 eran cartas de transmisión de denuncias y 41 eran cartas en las que se formulaban observaciones sobre leyes, políticas y prácticas concretas y se manifestaba preocupación al respecto. Todas ellas fueron enviadas junto con otros titulares de mandatos de los procedimientos especiales.

11. Por lo que se refiere a la distribución geográfica, 57 comunicaciones correspondieron a la región de Asia y el Pacífico, 26 a África, 12 a Europa Oriental, 39 a Europa Occidental, 3 a América Latina y el Caribe y 161 a otras instancias, entre ellas empresas privadas.

## **D. Visitas a países: visita del Relator Especial a los Estados Unidos de América**

12. El Relator Especial visitó los Estados Unidos del 8 al 22 de noviembre de 2021<sup>2</sup>. Entre las principales cuestiones que abordó cabe mencionar el panorama jurídico de la protección de los derechos humanos dentro del país. No existe legislación o mecanismo nacional amplio en materia de derechos humanos para velar por que la población del país pueda disfrutar de la gama completa de derechos humanos

<sup>2</sup> Véase [A/HRC/49/46/Add.1](#).

reconocidos generalmente en el derecho internacional. La Constitución ofrece protecciones incompletas en el ámbito de los derechos humanos, y las interpretaciones han sido restrictivas e incompatibles con las normas internacionales de derechos humanos, como se observa en recientes sentencias dictadas por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos.

13. También suscitan preocupación cuestiones como las restricciones al derecho de voto y a la participación política de las minorías, que han tenido repercusiones pronunciadas en las minorías, en particular en los afroamericanos, los hispanos y los pueblos indígenas. En algunos estados un enorme número de delincuentes está privado de derechos, lo cual afecta principalmente a los afroamericanos y a otras minorías. Otras formas de privación de derechos consisten en la manipulación de los límites de los distritos electorales para privilegiar a determinados grupos de votantes, la imposición de requisitos onerosos en materia de identificación de votantes, la manipulación de las ubicaciones de las mesas de votación para poner en desventaja a las minorías y la reubicación de las oficinas de registro de vehículos motorizados, que dificulta a algunos grupos, como determinadas minorías, la obtención de identificación. El Relator Especial considera que gran parte de los obstáculos a los que hacen frente las minorías en el ejercicio de su derecho de voto no son razonables y suponen discriminación.

14. La imposición obligatoria de penas mínimas y las políticas de tolerancia cero de algunas leyes estatales, así como la “guerra contra las drogas” del decenio de 1970, han tenido como efecto la criminalización desproporcionada de grandes franjas de poblaciones minoritarias. Las muertes a manos de la policía y la violencia y la brutalidad practicadas por esta contra afroamericanos son actualmente de una gravedad extrema a raíz de incidentes más recientes de perfil elevado. Según estadísticas recientes, son casi tres veces más altas las probabilidades de que la policía dé muerte a hombres afroamericanos (casi dos veces más altas en el caso de los hombres hispanos o latinos) que a hombres blancos. Para poner fin a esas prácticas se precisa una supervisión independiente y efectiva de la aplicación de la ley.

15. Aunque algunos estados han implantado formas de educación bilingüe, dirigidas especialmente a sus extensas minorías hispanas, no ocurre forzosamente lo mismo, y ni siquiera es algo habitual, en el caso de la mayoría de las minorías lingüísticas. Los idiomas de minorías, como el francés en el caso de la minoría cajún en Louisiana y el idioma chamorro en Guam e islas vecinas, no se enseñan ampliamente en las escuelas, y su uso como medio de instrucción sigue estando bastante limitado, lo cual no deja de ir en detrimento del rendimiento académico de los niños de minorías y de la manera en que perciben su identidad, su idioma y su cultura. El Relator Especial ha propugnado que se ratifique la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad a fin de ayudar a proteger los derechos lingüísticos de los usuarios de la lengua de señas. Además, debe ampliarse el reconocimiento de la lengua de señas estadounidense como idioma en la legislación en materia de educación a fin de facilitar su uso como idioma de instrucción.

16. En 2020, los delitos de odio dirigidos contra minorías en los Estados Unidos registraron su nivel máximo en más de un decenio, presuntamente motivados en cerca del 70 % de los casos por sesgos de raza, origen étnico o religión. El antisemitismo, el discurso antisasiático, la islamofobia, los insultos despectivos dirigidos contra comunidades hispanas, árabes y de minorías de otro tipo y la xenofobia antiinmigratoria brotan por todo el país, a veces hasta alcanzar niveles sin precedentes.

17. Aunque la libertad religiosa está garantizada por el derecho estatal y federal, la legislación interna no siempre protege claramente contra la discriminación por motivos de religión, que está prohibida por las normas internacionales de derechos

humanos. Ningún tipo de legislación federal prohíbe de forma directa y general la discriminación por motivos de religión o creencias, con lo cual las minorías religiosas quedan expuestas a prácticas y políticas discriminatorias. Ello afecta igualmente a los no teístas, los humanistas y los ateos de los Estados Unidos, donde el sesgo o favoritismo cristiano parece en contradicción con el carácter secular oficial del Estado.

18. Minorías como los afroamericanos, los hispanos, los pueblos indígenas, la población chamorro y otras también se ven expuestas de forma desproporcionada a graves peligros ambientales y de contaminación, como los derivados de beber agua de determinados acuíferos.

### **III. Informe temático sobre los derechos humanos de las minorías en las Naciones Unidas**

#### **A. Introducción**

19. En 2022 se cumple el 30º aniversario de la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas. En el presente informe temático, el Relator Especial examina críticamente el trato dado a los derechos de las minorías desde la aprobación de la Declaración en 1992 y su configuración en las Naciones Unidas, así como la manera en que los derechos de las minorías se han incorporado en novedades recientes en materia de programas, iniciativas nuevas y directrices, con inclusión de las oficinas regionales y nacionales.

20. El Relator Especial agradece todas las comunicaciones de los Estados, las organizaciones de la sociedad civil y otros grupos e individuos<sup>3</sup>.

#### **B. Las minorías tienen derechos humanos, pero no de inmediato**

21. La creación de las Naciones Unidas y la aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos no estuvieron exentas de divisiones y tensiones en cuanto a ideología y prioridades, que ya existían entre los Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y sus respectivos aliados antes de la II Guerra Mundial y persistieron entre el Bloque Occidental y el Bloque Oriental durante la Guerra Fría. También existían tensiones entre los Estados Occidentales y los Estados emergentes del Sur Global.

22. En la esfera de los derechos humanos, algunas de estas diferencias eran evidentes en los debates sobre lo que debía incorporarse en las normas internacionales de derechos humanos. Occidente hacía hincapié en los derechos civiles y políticos, mientras que los países de Europa Oriental y los países no europeos defendían los derechos económicos, sociales y culturales. Sin embargo, también suscitaban desacuerdo y debate la naturaleza y el contenido de la nueva estructura de derechos humanos que se estaba forjando antes de la aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Al respecto destacaban cuestiones como si la Declaración contendría exclusivamente derechos individuales (sí, al menos al principio), si incluiría un mecanismo de petición para que las denuncias de infracciones de los derechos humanos pudieran plantearse directamente ante las Naciones Unidas (no, pero sí en el marco de ulteriores mecanismos correspondientes a tratados específicos)

---

<sup>3</sup> Véase <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2022/call-inputs-place-human-rights-minorities-institutions-structures-and>.

y si debía hacerse mención expresa de las minorías en la Declaración (no, al menos al principio).

23. Esta última exclusión no está del todo exenta de cierta complejidad, pero sigue siendo sintomática de un malestar dominante en la nueva institución y su orientación “universal” en el ámbito de los derechos humanos, así como de la falta de consenso entre los Estados Miembros de las Naciones Unidas. Como se indicaba en un informe temático anterior del Relator Especial sobre el concepto de minoría (A/74/160), se presentaron propuestas de inclusión de una disposición sobre las minorías en la Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>4</sup>.

24. Pese a que se presentaron proyectos de propuestas y se mantuvieron deliberaciones, no se llegó a un acuerdo. En 1947 y 1948 emergen dos líneas de argumentación con respecto a la incorporación en la Declaración de una disposición relativa a los derechos humanos de las minorías: una más aséptica, según la cual la “importancia suprema” de la disposición implicaba que debía examinarse más de cerca (véase A/74/160, párr. 35) y que no podía incluirse en la futura Declaración, y una más precisa que surgía de la lectura de los propios trabajos preparatorios y de la resolución sobre la suerte de las minorías (217 C (III)) que acompañaba la Declaración Universal de Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948. El texto de esta resolución, hoy en día prácticamente olvidada, revela algunos de los motivos de la exclusión de menciones de las minorías, así como de la incomodidad que despertaba esa exclusión. La resolución dice lo siguiente:

*La Asamblea General,*

*Considerando* que las Naciones Unidas no pueden permanecer indiferentes a la suerte de las minorías,

*Considerando* que es difícil adoptar una solución uniforme de esta compleja y delicada cuestión que presenta aspectos especiales en cada Estado donde se plantea, y

*Considerando* el carácter universal de la Declaración de Derechos del Hombre,

*Decide* no tratar específicamente, en el texto de la presente Declaración, la cuestión de las minorías;

*Remite* al Consejo Económico y Social los textos presentados [...] y pide al Consejo Económico y Social que invite a la Comisión de Derechos del Hombre y a la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, a realizar un estudio a fondo del problema de las minorías, a fin de que las Naciones Unidas puedan adoptar medidas eficaces para la protección de las minorías étnicas, nacionales, religiosas y lingüísticas.

25. En el presente informe temático se examina la medida en que, desde 1948, las Naciones Unidas han podido adoptar medidas eficaces para la protección de las minorías étnicas, nacionales, religiosas y lingüísticas.

<sup>4</sup> El comité de redacción de la Declaración presentó la siguiente propuesta de disposición sobre las minorías: “En los Estados habitados por un número considerable de personas de una raza, un idioma o una religión distintos de los de la mayoría de la población, las personas pertenecientes a esas minorías étnicas, lingüísticas o religiosas tendrán derecho, en la medida en que tal posibilidad sea compatible con el orden público, a establecer y mantener sus escuelas e instituciones culturales o religiosas, y a utilizar su propio idioma en la prensa, en las reuniones públicas y ante los tribunales y otras autoridades del Estado” (E/CN.4/21, anexo F, art. 36).

### C. Vacilación inicial en cuanto al reconocimiento de los derechos humanos de las minorías

26. Viene de lejos la vacilación en cuanto al reconocimiento específico de los derechos de las minorías, pese a la histórica vulnerabilidad de estas a los abusos y las atrocidades. Ello se apreciaba incluso antes de que se aprobara la Declaración Universal de Derechos Humanos en el marco de la emergencia del crimen internacional de genocidio con la aprobación de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, en la cual se entiende exclusivamente por genocidio un acto perpetrado “con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso” en lugar de a una minoría nacional, étnica, racial o religiosa<sup>5</sup>. Casi todos los genocidios de la edad moderna han tenido como víctimas a minorías: hereros en lo que es actualmente Namibia, armenios en el Imperio Otomano, judíos y romaníes durante el Holocausto perpetrado por la Alemania nazi, tutsis en Rwanda y rohinyás en Myanmar. Los bosníacos musulmanes de Bosnia y Herzegovina eran una pluralidad cuando se perpetraron los actos de genocidio de Srebrenica en 1995, pero no constituían efectivamente una minoría según el censo de 1991, en el que representaban el 44 % de la población.

27. Aunque quienes redactaron la Convención tenían claramente en mente las atrocidades cometidas durante el Holocausto contra las minorías judías y romaníes, este primer tratado posterior a la guerra no iba dirigido a conceder derechos humanos a particulares o a colectividades. En cambio, tipificaba como delito un crimen definido de manera muy estricta que iba dirigido contra un “grupo nacional, étnico, racial o religioso” de víctimas. Sin embargo, no se trataba de una conclusión inamovible: fueron considerables los solapamientos en las deliberaciones mantenidas durante la redacción de la Convención y de la Declaración Universal de Derechos Humanos, y varios Estados, entre ellos países árabes y comunistas, se inclinaban por hacer mención más directa de las minorías tanto en la Declaración como en el marco de los debates en torno a la inclusión del concepto de genocidio cultural en la Convención. Los Estados occidentales, en particular los Estados de las Américas, se oponían con firmeza a una adición de ese tipo, a causa, al menos en parte, de las políticas asimilacionistas que profesaban por aquel entonces. Como ha señalado Johannes Morsink, algunos Gobiernos de Europa Occidental sostuvieron que “el lugar adecuado para establecer una conexión entre el genocidio cultural y el genocidio físico era la Declaración y no la propia Convención sobre el Genocidio. En consecuencia, votaron a favor de que se eliminara de la Convención la prohibición del genocidio cultural con la promesa de prestar apoyo a una medida semejante en el caso de la Declaración Universal. Sin embargo, llegado el momento, optaron (por motivos ligados a la retórica y la realidad de la Guerra Fría) por no respetar la validez de esos pagarés”<sup>6</sup>.

28. No obstante, el espíritu dominante en el momento en que se crearon las Naciones Unidas dictaba que el mundo que surgiera de las cenizas del último conflicto mundial debía representar un nuevo comienzo y, por primera vez en la historia, tener como eje central un conjunto de derechos humanos universales fundamentales de orientación individual. No es por accidente que en el preámbulo de la Declaración y en sus primeras disposiciones sustantivas se hagan menciones frecuentes de todas las personas como titulares de derechos y de la aplicación universal de estos.

<sup>5</sup> Aprobada y propuesta con fines de firma y ratificación o adhesión por la Asamblea General en su resolución 260 A (III) de 9 de diciembre de 1948.

<sup>6</sup> Johannes Morsink, “Cultural Genocide, the Universal Declaration, and Minority Rights”, *Human Rights Quarterly*, vol. 21, núm. 4 (noviembre de 1999), pág. 1010.

29. Aunque el propósito es loable, se traslucía cierta preocupación, al menos para algunos Estados (principalmente) occidentales, en el sentido de que la concesión a grupos de derechos específicos, o el reconocimiento de dichos grupos, era incompatible con el carácter individual y universal de este nuevo paradigma. Para muchos de ellos, en particular para potencias coloniales o Estados más recientes con grandes sectores de población inmigrante o indígena, no debían alentarse las diferencias étnicas, religiosas o lingüísticas. Por el contrario, durante la mayor parte del siglo XX lo habitual era considerar muy apetecible la asimilación de las minorías.

30. Cundía también la impresión de que los derechos de las minorías habían sido explotados durante el auge del nazismo y de que la instrumentalización del concepto de “minoría nacional” en relación con los supuestos malos tratos que recibían las minorías alemanas en países vecinos había sido un pretexto, al menos en parte, para justificar la expansión de Alemania que desembocó en la II Guerra Mundial. Finalmente, en las Naciones Unidas se impuso la opinión de que no debía hacerse mención específica de las minorías en la Declaración a fin de romper radicalmente con los denominados “tratados de minorías” establecidos por la Sociedad de las Naciones. Sin embargo, ello suponía una tergiversación del sentido de estos tratados:

A menudo se considera, erróneamente, que los tratados de minorías consagraron una serie de derechos colectivos que contribuyeron a la inestabilidad intrínseca del período de entreguerras y que, por tanto, fueron factores que propiciaron las condiciones para el inicio de la guerra, si es que no fueron una causa directa de ella. Lo irónico, como han señalado otros observadores, es que muchos de esos tratados no se limitaron a proteger a las minorías, sino que en realidad constituyeron los primeros tratados internacionales de derechos humanos, ya que, entre otras cosas, ampliaron la prohibición de la discriminación o la libertad de expresión y de religión a todos los habitantes de los Estados interesados, no solo a las minorías. La mayoría de las disposiciones de esos tratados eran, de hecho, individualistas, en contra, también a este respecto, de la forma en que normalmente se los presenta (véase [A/74/160](#), párr. 25).

31. Cabe sostener que, en el período de la Sociedad de las Naciones transcurrido entre las dos guerras mundiales, se reconoció la igualdad, que incluía la protección específica de grupos especialmente vulnerables, como cabe inferir de la opinión consultiva de la Corte Permanente de Justicia Internacional en el caso de las escuelas de minorías de Albania en 1935:

La idea que subyace a los tratados sobre protección de minorías consiste en garantizar a determinados elementos incorporados en un Estado, cuya población difiere de ellos en cuanto a raza, idioma y religión, la posibilidad de vivir pacíficamente junto con esa población y cooperar amistosamente con ella, preservando a la vez las características que los distinguen de la mayoría y satisfaciendo las correspondientes necesidades especiales.

A fin de cumplir este objetivo, se consideraron especialmente necesarias dos cosas que han sido objeto de disposiciones en estos tratados.

La primera es velar por que los nacionales pertenecientes a minorías raciales, religiosas o lingüísticas gocen en todos los sentidos de condiciones de igualdad absoluta con el resto de los nacionales del Estado<sup>7</sup>.

32. Esta opinión consultiva tal vez supone la primera aparición en la historia de un concepto de igualdad elaborado específicamente para las minorías raciales, religiosas o lingüísticas. Lo que resulta más que irónico es que los tratados de minorías de la

<sup>7</sup> Escuelas de minorías de Albania, opinión consultiva, 1935, Corte Permanente de Justicia Internacional, serie A/B, núm. 64, párrs. 48 a 50.

Sociedad de las Naciones, que aspiraban a la plena igualdad entre personas con independencia de su raza, religión o idioma, fueron demonizados y elegidos como chivo expiatorio en la medida en que se presentaban como inherentemente colectivos y se prestaban a instrumentalizaciones, con lo cual no guardaban relación alguna, o apenas la guardaban, con el nuevo orden mundial posterior a la II Guerra Mundial.

33. No obstante, en el momento de la redacción, algunos Estados insistieron en que la situación de las minorías no podía omitirse por completo de la Declaración Universal de Derechos Humanos; de ahí que en la resolución de la Asamblea General sobre la Carta Internacional de Derechos Humanos se incluyera el compromiso de que la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías llevara a cabo un estudio exhaustivo sobre las minorías a fin de que las Naciones Unidas pudieran adoptar medidas eficaces para la protección de las minorías (resolución 217 C (III)).

34. Aun así, todo ello acabó desembocando en la omisión de toda referencia a las minorías en las primeras declaraciones y tratados, como la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, hasta la aprobación de la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en el decenio de 1960<sup>8</sup>.

35. Sin embargo, las minorías no eran del todo invisibles en las Naciones Unidas. La realización del estudio exhaustivo sobre las minorías mencionado en la resolución 217 C (III) de la Asamblea General correspondía a la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías en calidad de principal órgano subsidiario de la antigua Comisión de Derechos Humanos. No obstante, para 1999 la mención de las minorías desapareció y el órgano se rebautizó como Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Con todo, las principales funciones de este laboratorio de ideas de las Naciones Unidas siguen consistiendo en “emprender estudios sobre cuestiones de derechos humanos, formular recomendaciones en relación con la prevención de la discriminación de todo tipo en los ámbitos de los derechos humanos y las libertades fundamentales y la protección de las minorías raciales, nacionales, religiosas y lingüísticas y ejercer cualquier otra función que se le encomiende”<sup>9</sup>.

36. Así pues, los documentos y estructuras más tempranos de las Naciones Unidas evidencian divisiones o incluso cierta falta de voluntad o malestar con respecto a la manera y el alcance de la presencia explícita de las minorías, como consecuencia de la falta de acuerdo y las divergencias entre los propios Estados Miembros, en particular:

a) Entre, por un lado, los Estados que sostenían una opinión meramente individualista de los derechos humanos, que no estaban cómodos con que se reconocieran derechos vinculados a ningún grupo concreto y buscaban una ruptura completa con el planteamiento de los tratados de minorías establecidos por la Sociedad de las Naciones, y, por otro, los Estados que consideraban necesario contar

<sup>8</sup> El artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos no es la única disposición de un tratado de las Naciones Unidas que se refiere a las minorías. Los artículos 17 d) y 30 de la Convención sobre los Derechos del Niño también mencionan a niños de minorías a los que se reconocen derechos distintivos, al igual que el artículo 5, párrafo 1 c), de la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza (1960), en las que se hace referencia a las minorías nacionales.

<sup>9</sup> Véase <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/sc/sub-commission>.

con medidas específicas que reconocieran la desigualdad inherente que sufrían muchas minorías;

b) Los Estados que consideraban que los debates de las Naciones Unidas sobre los derechos de las minorías formaban parte del enfrentamiento de la Guerra Fría, de tal forma que muchas democracias occidentales se preocuparon automáticamente por el hecho de que la Unión Soviética y sus aliados trataran de arrogarse el papel de defensores de minorías oprimidas y, por tanto, instrumentalizaran los debates sobre los derechos de las minorías. En consecuencia, se opusieron a hacer concesiones a los grupos vulnerables, como las minorías, en respuesta a lo que se consideraba una instrumentalización de los debates sobre las minorías por parte de la Unión Soviética y a los riesgos de “balcanización” o fragmentación de los Estados en virtud del apoyo implícito a movimientos secesionistas minoritarios;

c) Los Estados que, desde el punto de vista ideológico, estaban firmemente convencidos del valor de la asimilación y de que la unidad y la estabilidad de un país también requerían la unidad de una lengua y una cultura nacionales, frente a los Estados que, por el contrario, sostenían la firme convicción ideológica, según sus propias experiencias nacionales, de que, a menudo, se contribuía en mayor medida a la paz y la estabilidad cuando un Estado tenía en cuenta y reflejaba la composición de su población (véase A/74/160, párr. 30).

#### **D. Evolución de los derechos humanos universales: se permiten los grupos, pero algunos son más iguales que otros**

37. El supuesto de que no era necesario hacer referencia a grupos específicos impregnó en un principio la orientación universalista e individualista de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Es útil comprender no solo la incapacidad inicial de llegar a un acuerdo con respecto a la inclusión de una disposición sobre las minorías en la Declaración, sino también, al menos en un principio, la falta de referencia a cualquier otro grupo que mereciera de algún modo ser objeto de atención o mención específica. Al igual que ocurre con las minorías, no se menciona a los pueblos indígenas, los afrodescendientes o las personas con discapacidad. Se menciona a las mujeres, pero solo en el contexto de “la igualdad de derechos de hombres y mujeres”, y no como titulares de derechos distintivos o específicos como mujeres (aunque se hace una referencia a la maternidad).

38. Sin embargo, la situación cambiaría en breve notablemente con el reconocimiento de que, aunque todas las personas son iguales y merecedoras universalmente de derechos humanos, los derechos no se deniegan por igual a todas las personas, y algunos grupos son más vulnerables y están más marginados que otros, por lo que son merecedores de mayor atención internacional.

39. La lucha contra el apartheid, el racismo y la discriminación racial en Sudáfrica y en otras partes, así como la fuerza cobrada por el proceso de descolonización desde fines del decenio de 1950, contribuyó a la emergencia de los “procedimientos especiales” de las Naciones Unidas como instrumentos de protección de los derechos humanos<sup>10</sup>, así como a la aprobación en 1965 del primer tratado sobre derechos humanos fundamentales, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. Aunque la Convención se formuló conforme a

---

<sup>10</sup> Marc Limon y Hilary Power, *History of the United Nations Special Procedures Mechanism: Origins, Evolution and Reform* (Universal Rights Group, 2014). Disponible en [https://www.universal-rights.org/wp-content/uploads/2015/02/URG\\_HUNSP\\_28.01.2015\\_spread.pdf](https://www.universal-rights.org/wp-content/uploads/2015/02/URG_HUNSP_28.01.2015_spread.pdf).

un criterio individualista, en ella se reconocía que “ciertos grupos raciales o étnicos o ciertas personas” podían requerir “especial protección” a fin de disfrutar de sus derechos humanos y libertades fundamentales en condiciones de igualdad y ejercerlos en consecuencia y que los Estados partes tenían que comprometerse “a seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a promover el entendimiento entre todas las razas”. Dicho de otro modo, aunque todas las personas disfrutaban de igualdad de derechos, algunas “razas” tal vez fueran más vulnerables y sus derechos humanos podían necesitar de esfuerzos y atención específicos.

40. Ulteriores tratados<sup>11</sup> como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1979 se enmarcan en el mismo proceso de aceptación de que, aunque los titulares de derechos en el derecho internacional son personas individuales, puede que determinados grupos deban ser objeto de una atención diferenciada y específica para garantizar claridad en la formulación y la comprensión de las obligaciones en materia de derechos humanos. Además de su inclusión en los dos Pactos generales, los niños (provistos de tratado propio desde 1989), los trabajadores migratorios y sus familias (1990) y las personas con discapacidad (2006) se perfilan como grupos merecedores de ese tipo de atención. Los niños indígenas o los niños de origen indígena aparecen por primera vez en un tratado de las Naciones Unidas en la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989.

41. No existe un tratado específico sobre los derechos humanos de las minorías en el sentido en que sí existe para las mujeres, los niños, los refugiados, los migrantes, las personas con discapacidad y otros sujetos, pese a que las minorías a menudo se encuentran entre los grupos más vulnerables y marginados del mundo.

42. En la Asamblea General se han formulado antes declaraciones no vinculantes que han ido más allá centrándose en los derechos de los grupos vulnerables, y en algunos casos se prescindió claramente del tabú de los derechos colectivos reconociendo, por ejemplo, los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Se trata, en primer lugar, de la Declaración de los Derechos del Niño de 1959, seguida por otras como la Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales de 1960 (en la que se reconocía el derecho colectivo de los pueblos indígenas a la libre determinación), la Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de 1967, la Declaración de los Derechos de los Impedidos de 1975 y, en fechas más recientes, otros ejemplos pertinentes como la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertencientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas de 1992, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007, la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes de 2016 y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales de 2018.

43. A nivel institucional, las Naciones Unidas asumieron la necesidad de centrarse en grupos específicos y sus derechos humanos designando días, semanas, años y decenios específicos como ocasiones para conmemorar actos o temas a fin de promover los objetivos de la Organización, entre ellos los derechos humanos. Entre los decenios o años dedicados a la promoción de los derechos humanos de grupos especialmente vulnerables o marginados cabe destacar los centrados en los temas siguientes: lucha contra el racismo y la discriminación racial (tres decenios y

---

<sup>11</sup> Cabe afirmar que en gran número de los tratados de la Organización Internacional del Trabajo se hace referencia a las normas de derechos humanos. Uno de los más destacados es el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169).

dos años); mujeres (un decenio y un año); personas con discapacidad (un decenio y un año); pueblos indígenas (tres decenios y un año); afrodescendientes (un decenio y un año); refugiados (un año); niños (dos años); personas de edad (un año); y lucha contra la esclavitud y su abolición (un año). Existen días y semanas oficialmente reconocidos en materia de mujeres y niñas, eliminación de la discriminación racial, recuerdo de las víctimas de la esclavitud y la trata transatlántica de esclavos, reflexión sobre el genocidio de 1994 contra los tutsis en Rwanda, solidaridad con los pueblos de los territorios no autónomos, trabajo infantil, sensibilización sobre el albinismo, los pueblos indígenas del mundo, las víctimas de actos de violencia motivados por la religión o las creencias, recuerdo de la trata de esclavos y su abolición, afrodescendientes, personas de edad, el pueblo palestino, personas con discapacidad y migrantes.

44. La estructura de los derechos humanos y la labor de las Naciones Unidas en este ámbito ya no se circunscriben a los derechos individuales generales. Se ha tendido a reconocer en mayor medida que se precisa más atención y una consideración más detenida en el caso de los grupos que corren mayores riesgos de violación de los derechos humanos. Con todo, uno de los grupos que corren mayores riesgos está sorprendentemente ausente y, en consecuencia, es invisible: las minorías.

### **E. Las minorías en las Naciones Unidas: fluctuaciones en el interés y evolución**

45. Mientras que en 1947 y 1948 los derechos humanos de las minorías fueron objeto en las Naciones Unidas de intensas negociaciones y deliberaciones que incluso desembocaron en la aprobación de una resolución específica que acompañaba la Declaración Universal de Derechos Humanos, lo que acaba de describirse apunta a una renuencia generalizada a hacer alusión directa a las minorías en los instrumentos posteriores, con excepción de la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas.

46. En el período transcurrido entre el final de la II Guerra Mundial y la disolución de la Unión Soviética se combinaron muy diversos factores para relegar a un segundo plano a escala mundial el ulterior desarrollo de los derechos humanos de las minorías en contraste con la mayoría de los demás grupos, lo cual obedecía a factores como desacuerdos respecto de si las minorías deberían o no ser sujetos de derechos, el alcance de esos derechos y quiénes podían reclamarlos (véase *A/74/160*, párrs. 24 a 26); los Estados que adoptaban una óptica expresamente asimilacionista ante algunas minorías y, en consecuencia, no estaban dispuestos a prestar atención ni a emprender nuevas tareas; las preocupaciones suscitadas en la era de la descolonización por las fronteras, a menudo artificiales, heredadas de las antiguas potencias coloniales y el consiguiente miedo a la fragmentación conforme a criterios étnicos, religiosos o lingüísticos en África y Asia; la pugna por la influencia entre bloques en conflicto durante la Guerra Fría; e incluso el mismo carácter estadista de las Naciones Unidas como organización internacional constituida por Estados que, esencialmente, representa los intereses de estos.

47. Sin embargo, esta situación cambió apreciablemente en un sentido positivo a fines del decenio de 1980 y principios del decenio de 1990 a raíz de las preocupaciones surgidas al final de la Guerra Fría en las Naciones Unidas y algunas organizaciones regionales con respecto al auge del nacionalismo mayoritario y el recrudecimiento de conflictos en que estaban implicadas minorías, así como de inquietudes suscitadas por la ulterior fragmentación y desestabilización imperante en Europa y Asia Central, aunque no de forma exclusiva en esa parte del mundo.

48. Acabada la Guerra Fría, 35 de los 37 conflictos armados principales, de Irlanda del Norte a Myanmar, eran de carácter interno y podían imputarse de una u otra forma

a factores étnicos, religiosos o lingüísticos, además de derivarse con frecuencia de enfrentamientos dentro de límites territoriales entre grupos minoritarios y mayoritarios en disputas motivadas por agravios reales o percibidos. La comunidad internacional no podía pasar por alto el recrudecimiento de los conflictos, las crisis humanitarias e incluso los genocidios en los que se veían involucradas minorías en lugares como Bosnia y Herzegovina, Rwanda y otras partes del mundo en torno a la época en que la Guerra Fría llegaba a su fin.

49. Así pues, las perturbaciones surgidas a fines del decenio de 1980 y principios del decenio de 1990 en Europa y otras partes del mundo abonaron el terreno para el reconocimiento de los derechos de las minorías y su protección y la acción en consecuencia. Podría argumentarse que los horrores de los conflictos violentos y la guerra habían puesto claramente de relieve la necesidad de proteger a las minorías. En este contexto brotó en Europa un sinfín de instrumentos y medidas como la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias y el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales, aprobados por el Consejo de Europa en 1992 y 1994, respectivamente, y se adoptaron criterios de adhesión para la incorporación de un país en la Unión Europea, entre ellos “la existencia de instituciones estables que garanticen la democracia, el estado de derecho, los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías”. Fue llamativa la importancia concedida en 1992 por la Cumbre de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, celebrada en Helsinki, a los derechos de las minorías y los mecanismos de respuesta a sus agravios y, en consecuencia, a la prevención de conflictos. La Cumbre de Helsinki culminó, entre otras cosas, con la creación del mandato del Alto Comisionado de la OSCE para las Minorías Nacionales en calidad de mecanismo de alerta temprana e intervención temprana en materia de prevención de conflictos “respecto de tensiones que se refieran a cuestiones de minorías nacionales con potencial de desembocar en conflicto en la zona de la CSCE y afecten a la paz, la estabilidad o las relaciones entre Estados participantes”<sup>12</sup>.

50. En las Naciones Unidas, esos mismos factores reavivaron el interés en la cuestión de los derechos de las minorías, en particular por lo que se refiere a la prevención de los conflictos, a raíz de lo cual la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías invitó en 1990 a Asbjørn Eide, miembro experto de Noruega, a realizar un 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). A raíz del estudio acabó estableciéndose el Grupo de Trabajo sobre las Minorías<sup>13</sup>, presidido por él de 1995 a 2004, a fin de examinar los medios de promover y proteger los derechos de las personas pertenecientes a minorías enunciados en la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas. El Grupo de Trabajo sería sustituido en 2007 por el Foro de las Naciones Unidas sobre Cuestiones de las Minorías, establecido por el Consejo de Derechos Humanos en su resolución 6/15. Asimismo, en el tramo final de la era de la atención internacional a las minorías y su protagonismo y de las actividades del Grupo de Trabajo, la Comisión de Derechos Humanos estableció en 2005 el mandato del por entonces denominado Experto independiente sobre cuestiones de las minorías en su resolución 2005/79, y se puso en marcha el Programa de Becas para Minorías del ACNUDH para defensores de los

<sup>12</sup> Véase Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, Declaración de la Cumbre de Helsinki, párr. 23.

<sup>13</sup> Sin embargo, se ha asignado al Grupo de Trabajo “el nivel más bajo en la jerarquía de los órganos de las Naciones Unidas”; véase Kathryn Ramsay y Chris Chapman, “Two campaigns to strengthen United Nations mechanisms on minority rights”, *International Journal on Minority and Group Rights*, vol. 18, núm. 2 (enero de 2011), pág. 185.

derechos humanos y los derechos de las minorías pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas<sup>14</sup>.

51. De ese modo, el decenio de 1990 y el comienzo del decenio siguiente representaron una especie de punto álgido en el reconocimiento y la integración de los derechos de las minorías en las Naciones Unidas y el reconocimiento de la necesidad de abordar los agravios de las minorías o su instrumentalización, cuestión que ocupaba un lugar tan destacado en gran parte de los conflictos del mundo. Estos logros fueron considerables y notables en su momento, pero ya se tenían indicios de que la cuestión se iba quedando rezagada con respecto a la destacada evolución del resto de los derechos humanos que se había registrado los últimos 20 años en relación con los grupos más vulnerables.

## **F. Disminución en las Naciones Unidas de la visibilidad de las cuestiones y los derechos de las minorías y de la atención que se les presta**

52. Con la relajación de las tensiones ideológicas de la Guerra Fría y los conflictos a finales del siglo XX y los numerosos compromisos forjados a fin de prevenir los conflictos violentos en los que podían estar involucradas minorías, estas dejaron de ser objeto de la atención y el interés internacionales. A la vez, se propendía a fortalecer los mecanismos de las Naciones Unidas para la protección de los derechos humanos, en gran medida por influjo de la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993, aprobada ese año por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, que pretendía incitar a la comunidad internacional a redoblar los esfuerzos por respetar, proteger y promover los derechos humanos. En la Declaración y Programa de Acción de Viena, que supuso también un mayor protagonismo de los derechos de las mujeres, los niños y los pueblos indígenas, se pedía eliminar la violencia de género y poner fin al maltrato de las minorías y a otros obstáculos a los derechos humanos para todos.

53. La repercusión de la labor dirigida a respetar, proteger y promover los derechos humanos al término de los dos primeros decenios del siglo XXI es apreciable, aunque lo es mucho menos para las minorías que para otros grupos vulnerables o marginados. Como se indicaba antes, un número considerable de estos (como refugiados, migrantes, mujeres, niños y personas con discapacidad) cuenta hoy con derechos expuestos en tratados jurídicamente vinculantes y protegidos por estos, algo que no ocurre en el caso de las minorías. La mayoría de esos mismos grupos vulnerables o marginados tienen días, semanas o decenios designados oficialmente por las Naciones Unidas, pero, una vez más, el caso de las minorías es distinto.

54. También ha costado a las minorías hacerse oír y ver en las Naciones Unidas en comparación con otros grupos, y no han recibido apoyo de las firmes alianzas de organizaciones no gubernamentales (ONG) internacionales y nacionales y Gobiernos que funcionan a favor de los niños, las mujeres, los pueblos indígenas y los afrodescendientes. La ausencia de un fondo de contribuciones voluntarias restringe el apoyo financiero disponible para que los representantes asistan a reuniones de las Naciones Unidas, algo de lo que sí disponen otros grupos, y no permite a las minorías

---

<sup>14</sup> Véanse también Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), *Derechos de las minorías: Normas internacionales y orientaciones para su aplicación* (Nueva York y Ginebra, 2010), disponible en [https://acnudh.org/wp-content/uploads/2011/07/MinorityRights\\_sp.pdf](https://acnudh.org/wp-content/uploads/2011/07/MinorityRights_sp.pdf); y la nota orientativa del Secretario General sobre la discriminación racial y la protección de las minorías, disponible en [https://www.ohchr.org/documents/Issues/Minorities/GuidanceNoteRacialDiscrimination\\_Minorities.pdf](https://www.ohchr.org/documents/Issues/Minorities/GuidanceNoteRacialDiscrimination_Minorities.pdf).

formar activistas de ONG locales con experiencia del sistema de las Naciones Unidas que asistan de forma periódica y conformen un grupo de presión poderoso, como ocurre con otros muchos grupos<sup>15</sup>. En ese sentido, no sorprende que cueste a las minorías hacerse oír y ver. Tal vez no sea accidental que la solicitud de reconocimiento de la condición oficial que lleva más tiempo pendiente ante el Comité del Consejo Económico y Social encargado de las Organizaciones No Gubernamentales sea la de la International Dalit Solidarity Network, que se ocupa de los derechos de las minorías dalit. Su solicitud lleva aplazándose 15 años desde que se presentó por primera vez en 2007.

55. La vulnerabilidad particular de otros grupos que antes se habían pasado por alto, como las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales, es objeto de cada vez mayor reconocimiento y atención en las Naciones Unidas, por ejemplo mediante la puesta en marcha en 2013 de la campaña mundial de información pública Libres e Iguales, que dirige el ACNUDH con el objeto de promover la igualdad de derechos y el trato justo de las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales mediante campañas y actos de ámbito nacional junto con equipos de las Naciones Unidas en países de todo el mundo. En 2017 el ACNUDH publicó unas “Normas de conducta de las Naciones Unidas para las empresas: hacer frente a la discriminación contra las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales” como conjunto de directrices mundiales dirigidas a ayudar a la comunidad empresarial a atajar la discriminación<sup>16</sup>. También puso en marcha en 2019 un programa de becas para personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales y un curso electrónico sobre los derechos de estas personas dirigido al personal de las Naciones Unidas, funcionarios públicos, organizaciones de la sociedad civil, instituciones nacionales de derechos humanos y otras partes interesadas.

56. Algunas de las pocas novedades positivas relativas a las minorías que han tenido lugar en años más recientes en el ámbito de las Naciones Unidas fueron la elaboración del juego de herramientas #Faith4Rights, que pone de manifiesto el grado desproporcionado en que las minorías religiosas y de otro tipo son objeto de discursos de odio y subraya la importancia de proteger sus derechos<sup>17</sup> y de la red de las Naciones Unidas sobre discriminación racial y protección de las minorías<sup>18</sup>, establecida en 2012 a instancias de Ban Ki-moon, por entonces Secretario General, para potenciar el diálogo y la cooperación entre los departamentos, organismos, programas y fondos pertinentes de las Naciones Unidas, la publicación en 2013 de la nota orientativa del Secretario General sobre la discriminación racial y la protección de las minorías<sup>19</sup> y la organización de foros regionales sobre minorías a partir de 2019 como iniciativa del Relator Especial sobre cuestiones de las minorías, con apoyo de unos cuantos Estados Miembros de las Naciones Unidas y el Instituto Tom Lantos<sup>20</sup>. La red todavía no ha plasmado ninguna novedad institucional de entidad en el ámbito de la protección de los derechos humanos de las minorías y, de hecho, pasó varios años agonizando hasta 2019<sup>21</sup>. Los foros regionales sobre minorías son iniciativa del

<sup>15</sup> Ramsay y Chapman, “Two campaigns”, pág. 186.

<sup>16</sup> Disponible en inglés en <https://www.unfe.org/wp-content/uploads/2017/09/UN-Standards-of-Conduct.pdf>.

<sup>17</sup> Véase <https://www.ohchr.org/en/faith-for-rights/faith4rights-toolkit>.

<sup>18</sup> La red, coordinada por el ACNUDH, agrupa a más de 20 departamentos, organismos, programas y fondos de las Naciones Unidas.

<sup>19</sup> Véase <https://www.ohchr.org/documents/Issues/Minorities/GuidanceNoteRacialDiscriminationMinorities.pdf>.

<sup>20</sup> Véase <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-minority-issues/regional-forums-minority-issues>.

<sup>21</sup> La red se ha revitalizado los últimos años con la adopción en 2020 de un plan de trabajo 2021 de la red para el período 2021-2025 (disponible en

Relator Especial en calidad de experto independiente, pero todavía no constituyen una actividad oficial de las Naciones Unidas ni del ACNUDH.

57. Por último, en la nota orientativa del Secretario General sobre la discriminación racial y la protección de las minorías de 2013 se pedía la incorporación de los derechos de las minorías en todos los pilares y actividades de las Naciones Unidas y se recomendaba a la Organización que integrara la lucha contra la discriminación y los derechos de las minorías en la labor del sistema de las Naciones Unidas a nivel mundial, regional y nacional, incluso mediante mecanismos de coordinación. Sin embargo, esto no ha tenido lugar.

58. En general, el período posterior a 2005 no ha tratado bien a las preocupaciones de las minorías en el ámbito de las Naciones Unidas. Dos fenómenos destacados son indicio de un patente malestar, o falta de voluntad, creciente a la hora de abordar las cuestiones de las minorías y los derechos humanos de estas: en primer lugar, la falta de mayor integración o incorporación de los derechos de las minorías en el sistema de las Naciones Unidas y, en segundo lugar, una especie de “truco de prestidigitación” en aumento: a menudo se omiten por completo las referencias a las minorías o se sustituyen por referencias asépticas a comunidades o pueblos o a una designación regional o geográfica. Esas omisiones no son insignificantes si se piensa, por ejemplo, que las comunidades carecen de derechos humanos en el derecho internacional, a diferencia de las minorías. Además, tales omisiones redundan en interés de los Estados que prefieren desviar la atención de sus propias cuestiones relativas a las minorías denegando la existencia o la presencia de estas, y de sus derechos humanos, e impidiendo toda indagación internacional.

59. La principal conclusión que se desprende de estas observaciones es que lo que ha ocurrido en las Naciones Unidas en el ámbito de las cuestiones de las minorías y la protección de los derechos de estas supone una regresión en lugar de un simple estancamiento.

## **G. Las minorías se quedan atrás en las Naciones Unidas: falta de incorporación e integración de los derechos de las minorías**

60. La mayoría de los grupos marginados y vulnerables viene siendo objeto de mayor reconocimiento mediante días, años e incluso decenios oficiales, así como de programas de acción e iniciativas específicos, incluidos considerables compromisos en materia de financiación y dotación de personal, lo cual ha culminado en la mayoría de los casos en la redacción de tratados jurídicamente vinculantes, pero no ha sido ese el caso de las minorías.

61. En torno a grupos como los pueblos indígenas, los afrodescendientes, las mujeres y los niños se han creado y puesto en funcionamiento foros permanentes en las Naciones Unidas, y se les han dedicado decenios oficiales mediante fondos voluntarios y de las Naciones Unidas creados expresamente para sus actividades. Así, por ejemplo, los foros permanentes correspondientes a los dos primeros grupos, que comparten una experiencia semejante de marginación económica, social, cultural y

---

[https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Minorities/UN\\_Network\\_Racia\\_Discrimination\\_Protection\\_Minorities\\_Workplan2021.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Minorities/UN_Network_Racia_Discrimination_Protection_Minorities_Workplan2021.pdf)), la creación de una lista de verificación para reforzar la labor de las Naciones Unidas en los países a la hora de combatir la discriminación racial y promover los derechos de las minorías (disponible en <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/AnnotatedChecklist.pdf>) y la celebración de una serie de actos en conmemoración del 30º aniversario de la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas (véase <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-02/Calendar-30th-Anniversary-1992-UN-Minorities-Declaration.pdf>), entre otras cosas.

política, se reúnen varias semanas al año y cuentan con un órgano rector integrado por representantes electos de pueblos indígenas y afrodescendientes de todas las regiones, así como con considerable apoyo financiero e institucional de las Naciones Unidas y de fondos de contribuciones voluntarias. Estos grupos han dispuesto de un decenio de las Naciones Unidas centrado en sus necesidades, así como de resoluciones de las Naciones Unidas dirigidas a fomentar su participación en órganos de la Organización. También existen fondos de contribuciones voluntarias para los refugiados, las víctimas de tortura, las mujeres, las personas con discapacidad y otros grupos. En el caso de las personas con discapacidad, también se ha creado un tratado específico acompañado de un proceso de aplicación a través de un grupo de trabajo y mecanismos semejantes. Dicho de otro modo, son innumerables y diversas las estructuras, comisiones, fondos de contribuciones voluntarias, programas e iniciativas de las Naciones Unidas centrados en grupos como los pueblos indígenas<sup>22</sup>, los afrodescendientes<sup>23</sup>, los niños<sup>24</sup>, las mujeres<sup>25</sup> y los refugiados<sup>26</sup>. Las minorías no han gozado de avances notables de ese tipo. La medida en que las minorías han quedado omitidas o han sido pasadas por alto, cuando no excluidas deliberadamente, sigue siendo perturbadora y difícil de conciliar con los principios de respeto de los derechos humanos de todos en condiciones de igualdad. Como se afirmaba en una de las comunicaciones dirigidas al Relator Especial, solo existe un espacio en las Naciones Unidas dedicado expresamente al diálogo sobre los derechos de las minorías, el Foro sobre Cuestiones de las Minorías, que apenas se reúne durante dos días.

62. Pese a los esfuerzos de los miembros del antiguo Grupo de Trabajo sobre las Minorías y una recomendación formulada en 2003 por la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos<sup>27</sup>, dos iniciativas importantes recomendadas a la Comisión de Derechos Humanos (la creación de un fondo de contribuciones voluntarias sobre las actividades de las Naciones Unidas relacionadas con las minorías y la proclamación de un año internacional a favor de las minorías del mundo al que seguiría un decenio)<sup>28</sup> se quedaron sin la aprobación de la Comisión. Al cabo de 20 años, estas iniciativas todavía no han avanzado, mientras que se han establecido fondos de contribuciones voluntarias para otros grupos (pueblos indígenas, afrodescendientes, etc.) pese a que las propuestas iniciales de estos fondos se presentaron mucho más tarde y pese a recientes esfuerzos que podrían acabar plasmándose en un fondo de ese tipo. Sin embargo, parece que cunde la creencia de que las Naciones Unidas tal vez no puedan avanzar a escala institucional a causa de la hostilidad en la Asamblea General de algunos Estados Miembros cruciales y poderosos, o al menos de una mayoría de Estados Miembros, y del correspondiente consenso<sup>29</sup>.

63. En la esfera de la prevención de conflictos, que en el decenio de 1990 y principios del decenio siguiente imprimió un impulso destacado a la ulterior

<sup>22</sup> Véase <https://www.un.org/development/desa/indigenous-peoples-es/>.

<sup>23</sup> Véase <https://www.ohchr.org/es/racism/international-decade-african-descent>.

<sup>24</sup> Véase <https://www.un.org/es/global-issues/children>.

<sup>25</sup> Véase <https://www.unwomen.org/es/about-un-women>.

<sup>26</sup> Véase <https://www.acnur.org/>.

<sup>27</sup> Véase la resolución 2003/23 de la Subcomisión, párr. 15. Disponible en inglés en: [www.refworld.org/pdfid/416409524.pdf](http://www.refworld.org/pdfid/416409524.pdf).

<sup>28</sup> Véase E/CN.4/2004/2, cap. 13.

<sup>29</sup> Véase J. Packer y E. Friberg (Minority Rights Group International), "Genocide and Minorities: Preventing the Preventable" (Londres, 2004): "[Algunos Estados] creen que el ejercicio de sus derechos por parte de personas pertenecientes a minorías podría azuzar conflictos y que la mejor manera de mantener la unidad consiste en suprimir las identidades de las minorías, limitar su participación y esperar que sus voces se apaguen a medida que queden absorbidas o desbordadas por la mayoría". Según los autores, se trata de lo contrario: es más probable que ello genere más agravios y conflictos.

elaboración de iniciativas dirigidas al reconocimiento y la protección de los derechos de las minorías, parece que en gran medida se ha “depurado” la cuestión de las minorías de la mayoría de los esfuerzos de las Naciones Unidas, como destaca el Relator Especial en su informe de 2022 sobre la prevención de conflictos mediante la protección de los derechos de las minorías<sup>30</sup>. En el ámbito de las Naciones Unidas, el Equipo de Reserva de Asesores Superiores sobre Mediación no cuenta con un solo funcionario del Cuadro Orgánico provisto de conocimientos especializados amplios sobre derechos de las minorías. Aunque es indudable que el Equipo ha abordado en su labor cuestiones relativas a los derechos de las minorías, sigue sin haber un punto focal designado oficialmente en este ámbito. Además, no se hace mención de los derechos humanos de las minorías en su hoja informativa de 2022 ni en su convocatoria abierta de solicitudes para 2023, pese a que, a escala mundial, la mayoría de los conflictos guarda relación con agravios sufridos por minorías o con la instrumentalización de reivindicaciones formuladas por minorías. Ni siquiera se hace referencia a las minorías en el documento principal del Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz en el que se presenta una sinopsis del enfoque de las Naciones Unidas en materia de prevención de conflictos y diplomacia preventiva<sup>31</sup>.

64. Parece que las minorías se han ido quedando cada vez más atrás en las Naciones Unidas, contrariamente a la proclama formulada en los Objetivos de Desarrollo Sostenible a fin de “no dejar a nadie atrás” y a las recomendaciones que figuraban en la nota orientativa del Secretario General de 2013 a efectos de incorporar e integrar los derechos de las minorías en todos los pilares de las Naciones Unidas y en la labor del sistema de las Naciones Unidas a escala mundial, regional y nacional. Como señaló el Relator Especial en su informe de 2021 dirigido a la Asamblea General sobre las minorías, la participación igualitaria, el desarrollo social y económico y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible<sup>32</sup>, no solo se ha dejado fuera a las minorías, sino que también han sido eliminadas intencionadamente.

65. Aunque la vulnerabilidad y la marginación que padecían las minorías se mencionaban a menudo en los debates iniciales, y pese a que durante las deliberaciones del Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible se había sugerido un objetivo específico 10.5 consistente en “potenciar y promover la inclusión social y económica de los pobres, los marginados y las personas en situación de vulnerabilidad, incluidos los pueblos indígenas, las mujeres, las minorías, los migrantes, las personas con discapacidad, las personas de edad, los niños y los jóvenes”, las minorías acabarían desapareciendo por completo de los Objetivos. Como afirmó el Relator Especial en su informe de 2021:

En este punto, el compromiso de “no dejar a nadie atrás” se pondría patas arriba, ocurriendo exactamente lo contrario: las minorías serían excluidas. Si bien el párrafo 23 de la Agenda 2030 especifica las personas vulnerables que deben ser empoderadas por la Agenda, las minorías fueron eliminadas intencionalmente de las versiones anteriores de la enumeración de “los que quedan atrás” sin ninguna explicación, mientras que todos los demás se conservaron. Así comenzó lo que podría percibirse como la exclusión discriminatoria de las minorías en las estrategias para los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

<sup>30</sup> Véase A/HRC/49/46, párr. 73.

<sup>31</sup> Véase Departamento de Asuntos Políticos, “United Nations Conflict Prevention and Preventive Diplomacy in Action: An overview of the role, approach and tools of the United Nations and its partners in preventing violent conflict”, disponible en [https://dppa.un.org/sites/default/files/booklet\\_200618\\_fin\\_scrn.pdf](https://dppa.un.org/sites/default/files/booklet_200618_fin_scrn.pdf).

<sup>32</sup> A/76/162.

66. Lo que antecede apunta a una eliminación deliberada, en lugar de una simple omisión, de las minorías en el marco de la determinación de los grupos vulnerables en las Naciones Unidas. Tampoco se trata de algo anecdótico, pues esa misma “eliminación” ha sido cada vez más habitual en otras novedades surgidas en las Naciones Unidas.

67. Por citar algún ejemplo, pese a proclamar lo contrario, el grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta sobre las empresas transnacionales y otras empresas con respecto a los derechos humanos ha vuelto a dejar a las minorías fuera de su proyecto de tratado sobre las empresas y los derechos humanos, prefiriendo a cambio hacer mención en varias disposiciones de “las mujeres, los niños, las personas con discapacidad, los pueblos indígenas, los migrantes, los refugiados, los desplazados internos y las poblaciones protegidas en zonas ocupadas o en conflicto” y enumeraciones semejantes<sup>33</sup>.

68. En ese mismo sentido, en la hoja de ruta recién adoptada para el siguiente decenio en relación con los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos<sup>34</sup> se menciona en numerosas ocasiones a quienes pueden correr mayor riesgo de vulnerabilidad, como las mujeres, las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales, los niños, las personas con discapacidad, los pueblos indígenas, los afrodescendientes, los migrantes y los trabajadores refugiados. Nunca se menciona a las minorías. Tampoco esta vez se trata de una omisión: las minorías se mencionaban en borradores anteriores y luego se eliminaban, mientras que resulta revelador que se incluyera a nuevos grupos vulnerables en borradores posteriores.

69. La información recopilada por el Relator Especial apunta a otros ámbitos dentro de las Naciones Unidas en los que imperan la insensibilidad, las ideas erróneas e incluso una aparente oposición del personal de las Naciones Unidas en relación con los derechos de las minorías. En el curso de foros regionales celebrados conforme a su mandato en distintas partes del mundo, el Relator Especial recibió de organizaciones locales de la sociedad civil y personas pertenecientes a minorías información sobre numerosos casos de personal de misiones en los países y operaciones sobre el terreno de las Naciones Unidas que hacía caso omiso de las preocupaciones de las minorías o incluso negaba la existencia misma de las minorías. Al respecto, hubo negativas a colaborar en relación con cuestiones de las minorías a causa de que algunos funcionarios de las Naciones Unidas no consideraban minoría a un grupo determinado o porque algunas reclamaciones formuladas a favor de minorías se consideraban demasiado delicadas o complejas desde el punto de vista político para ser abordadas oficialmente. Entre otros ejemplos, se había sugerido al Relator Especial que no se podía calificar de minorías a los pertenecientes a la etnia tigré en Etiopía y a los musulmanes chiitas en el Yemen. Otros casos se referían a los afrikáans en Sudáfrica, los beduinos y árabes en Israel y los amazíges en Túnez.

#### IV. Conclusión y recomendaciones

**70. La incorporación y la integración de los derechos de las minorías en las Naciones Unidas han fracasado casi por completo pese al llamamiento en ese sentido formulado por el Secretario General en su nota orientativa de 2013, mientras que ha avanzado notablemente la incorporación de la lucha contra la discriminación racial.**

<sup>33</sup> Véase el artículo 6, párr. 4 c), disponible en [www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session6/LBI3rdDRAFT.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session6/LBI3rdDRAFT.pdf).

<sup>34</sup> Disponible en [www.ohchr.org/sites/default/files/2021-12/ungps10plusroadmap.pdf](http://www.ohchr.org/sites/default/files/2021-12/ungps10plusroadmap.pdf).

71. El Relator Especial insta encarecidamente al Consejo de Derechos Humanos a que emprenda un estudio sobre la manera de fortalecer la protección de los derechos de las minorías, en particular mediante un nuevo tratado de las Naciones Unidas, y la manera de poner en práctica el llamamiento de 2013 del Secretario General a efectos de incorporar e integrar los derechos de las minorías en los distintos pilares y actividades de las Naciones Unidas, y también insta al sistema de las Naciones Unidas a que reactive y promueva la integración de los derechos de las minorías en su labor de ámbito mundial, regional y nacional. En muchas comunicaciones dirigidas al Relator Especial, e incluso en recomendaciones formuladas en los foros regionales y en el Foro sobre Cuestiones de las Minorías, figuraban llamamientos dirigidos a las Naciones Unidas para que emprendieran un proceso, como por ejemplo un tratado, como esfera legítima de cooperación internacional en un clima en que se ha producido una regresión en cuanto a la protección internacional de los derechos de las minorías.

72. El Relator Especial recomienda a los organismos y entidades de las Naciones Unidas, en particular al ACNUDH y al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que también preparen planes estratégicos dirigidos a incorporar e integrar los derechos de las minorías en su labor. Los organismos de las Naciones Unidas deberían dar prioridad a la inclusión de minorías en su plantilla, especialmente en los países y regiones en los que son prominentes las minorías y sus cuestiones.

73. El Relator Especial pide que se prepare y apruebe en la Asamblea General un año o decenio internacional.

74. El Relator Especial considera que deberían revisarse y actualizarse de forma permanente los documentos y actividades relacionados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible para velar por que no se omita a las personas más marginadas y vulnerables del mundo. Ello supone, por ejemplo, que las Naciones Unidas deben aportar orientación sobre la preparación de los exámenes nacionales voluntarios a fin de que estos contengan una sección dedicada a los progresos realizados en los esfuerzos por “no dejar a nadie atrás” dirigidos a las minorías.

75. El Relator Especial reitera también las recomendaciones formuladas en su informe presentado al Consejo de Derechos Humanos sobre las minorías y los conflictos<sup>35</sup>. Al respecto, aparte de la incorporación e integración de los derechos de las minorías, debería impartirse formación adecuada sobre los derechos de las minorías que abarque la manera en que el ejercicio de esos derechos puede ser un instrumento valioso de prevención y solución de conflictos<sup>36</sup> con el propósito de garantizar la presencia permanente de expertos internos en cuestiones de minorías dentro de los organismos y departamentos de las Naciones Unidas que se dedican a la prevención y la solución de conflictos, por ejemplo en el Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz y en el PNUD<sup>37</sup>. También sugiere a las Naciones Unidas que examinen las prácticas de otras organizaciones, como el Alto Comisionado de la OSCE para las Minorías Nacionales, que ejerce funciones de mecanismo de “alerta temprana” y, de ser necesario, “intervención temprana” practicando la diplomacia preventiva “discreta” y proponiendo soluciones fundamentadas en un entendimiento amplio de enfoques para situaciones diversas. En vista del estrecho vínculo entre los conflictos internos y “la garantía de mayor autonomía política [a menudo] para un grupo minoritario étnico”, medidas como la

<sup>35</sup> A/HRC/49/46.

<sup>36</sup> *Ibid.*, párr. 73.

<sup>37</sup> *Ibid.*, párr. 95.

libre determinación interna, reconocida en relación con los pueblos indígenas, y otros tipos de autonomía política y gobernanza subnacional deberían formar parte del juego de herramientas relativas a la prevención de conflictos que “puede ayudar a proteger los derechos e intereses de grupos tanto de minorías como de mayorías ... lo cual reduciría el riesgo de conflicto violento”<sup>38</sup>.

76. En vista de las funciones esenciales que ejercen las organizaciones de la sociedad civil y los representantes de minorías en la protección y la promoción de los derechos humanos de estas, el Relator Especial recomienda al ACNUDH que reactive el proceso de presentación y aprobación de una resolución dirigida a crear un fondo de contribuciones voluntarias de las Naciones Unidas para apoyar financieramente las actividades relacionadas con las minorías, en particular la participación en las Naciones Unidas de organizaciones de minorías de la sociedad civil, como los que existen para la mayor parte de otros grupos como los niños, las mujeres, los pueblos indígenas o los afrodescendientes.

77. El Relator Especial insta a la Asamblea General a que apruebe una resolución sobre la mejora de la participación de representantes e instituciones de las minorías en las reuniones de los órganos competentes de las Naciones Unidas sobre los asuntos que les conciernen, tomando como base la anterior resolución relativa a los pueblos indígenas, y a que en ella figuren asimismo consultas con grupos minoritarios y un informe del Secretario General, así como una conferencia mundial de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías.

78. El Relator Especial también acepta y propone una recomendación sobre la creación de un foro permanente para las minorías con el objeto de seguir mejorando la capacidad de las Naciones Unidas para abordar eficazmente los problemas a los que hacen frente las minorías en consonancia con los precedentes de otros foros permanentes. Ese foro nuevo debería estar integrado por representantes de grupos minoritarios que ejercerían funciones de expertos a título personal y tener en cuenta la diversidad, el equilibrio regional y la paridad de género. El foro permanente se celebraría con carácter rotatorio en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York y en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra a fin de coordinarse con los mecanismos de seguridad y derechos humanos de las Naciones Unidas.

79. El Relator Especial considera que, hasta el momento en que se establezca el foro permanente para las minorías, la presencia, la voz y la visibilidad de las minorías no pueden restringirse a dos días al año en las Naciones Unidas en Ginebra. Recomienda que se celebren con carácter rotatorio reuniones de foros regionales que se sumen a las del Foro sobre Cuestiones de las Minorías, de carácter anual, y lo complementen y que esos foros regionales se formalicen institucionalmente, en particular reservando recursos para su celebración presencial.

---

<sup>38</sup> Comunicación de Liechtenstein al Relator Especial destinada a su informe temático sobre “El lugar de los derechos humanos de las minorías en las instituciones, estructuras e iniciativas de las Naciones Unidas”.